



# Analyse af alment nybyggeri og boligsocial anvisning



Udgivet af: Transport- og Boligministeriet  
Frederiksholms Kanal 27F  
1220 København K

Udarbejdet af: Transport- og Boligministeriet  
ISBN trykt udgave: [Nr. - **Udleveres hos kfl@trm.dk**]  
ISBN netudgave: [Nr. - **Udleveres hos kfl@trm.dk**]  
Forsideill.: [Navn]  
Tryk: [Navn]  
Oplag: [Antal]



# Indhold

Indhold .....	3
Indledning og sammenfatning .....	5
1. Boligerne i den almene boligsektor.....	7
1.1. Bestanden af almene boliger.....	7
1.1.1. Almene boliger – antal og alder (udbud) .....	7
1.1.2. Geografisk beliggenhed .....	9
1.2. Boligstørrelser .....	12
1.2.1. Boligstørrelsen i boligbestandens forskellige boligformer.....	12
1.2.2. Udviklingen i boligstørrelse i den almene familieboligbestand fra 2015 til 2019.....	15
1.2.3. Udviklingen i den gennemsnitlige boligstørrelse i det almene nybyggeri siden 2010 .....	16
1.3. Boligudgifter i almene boliger .....	19
1.3.1. Husleje i almene og private lejeboliger pr. 1. januar 2019.....	19
1.3.2. Husleje i nybyggeriet og maksimumbeløbet .....	23
1.3.3. Geografiske huslejeforskelle.....	25
1.4. Huslejudvikling og huslejestruktur i almene boliger .....	27
1.4.1. Udviklingen i huslejestruktur siden 1991 sammenlignet med private lejeboliger .....	27
1.4.2. Udviklingen i antallet af familieboliger med forskellige huslejeniveauer 2016-2019 .....	29
1.5. Den månedlige husleje i almene boliger – fordeling på huslejeintervaller og boligstørrelser .....	31
1.5.1. Sammenhæng mellem boligstørrelse og månedlig husleje i boligbestanden i 2019 .....	31
1.5.2. Sammenhæng mellem boligstørrelse og månedlig husleje i nybyggeriet.....	32
1.6. Centrale pointer .....	34
2. Beboerne i den almene boligsektor.....	37
2.1. Beboersammensætningen .....	37
2.1.1. Beboernes aldersfordeling.....	37
2.1.2. Andre karakteristika ved beboerne i den almene boligsektor .....	38
2.1.3. Beboersammensætning i de udsatte almene boligområder .....	39
2.1.4. Beboernes indkomst.....	40
2.1.5. Beboerne i de billigste familieboliger .....	42
2.2. Udlejning af almene boliger.....	45
2.2.1. Efterspørgsel efter almene familieboliger .....	45
2.2.2. Udlejning og kommunal anvisning af almene familieboliger .....	46

2.2.3.	Huslejen i nyudlejede og kommunalt anviste almene familieboliger .....	48
2.3.	Rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor .....	50
2.3.1.	Huslejen i almene boliger i forhold til forskellige familietyperes disponible indkomst .....	50
2.3.2.	Rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor på kontanthjælp eller førtidspension.....	52
2.4.	Centrale pointer .....	53
3.	Praksis for nybyggeristyring og boligsocial anvisning.....	55
3.1.	Nybyggeristyring .....	55
3.1.1.	Rammerne for nybyggeristyring .....	55
3.1.2.	Praksis for nybyggeristyring .....	57
3.2.	Udlejning af almene familieboliger og kommunal anvisningsret.....	62
3.2.1.	Rammerne for udlejning af almene boliger og boligsocial anvisning.....	62
3.2.2.	Praksis for boligsocial anvisning.....	64
3.3.	Centrale pointer .....	72
4.	Forslag til at styrke tilvejebringelse af flere små, billige almene boliger.....	74
4.1.	Indledning.....	74
4.2.	Systematisk vurdering af behovet for små boliger ved kommunalt støttetilsagn .....	75
4.3.	Udbygget differentiering af kommunal grundkapital for familieboliger .....	76
4.4.	Differentieret maksimumsbeløb efter boligstørrelse .....	77
4.5.	Kortlægning af model for fremme af etableringen af kollektive bofællesskaber.....	79
4.6.	Analyse af begrænsning af individuel råderet.....	80
4.7.	Analyse af bedre incitamenter til at fremme etableringen af små boliger i forbindelse med større renoveringer mv. ....	80
4.8.	Analyse af bedre kommunale muligheder for at yde støtte til sikring af billige boliger til anvisning.....	81
4.9.	Bedre muligheder for kommunal anvisning af private lejeboliger.....	82
5.	Bilag.....	84
5.1.	Datagrundlag m.v. – kapitel 1 og 2.....	84
5.2.	Datagrundlag m.v. – kapitel 3.....	86

# Indledning og sammenfatning

Som led i den politiske aftale ”*Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund*” af 9. maj 2018 mellem Venstre, Liberal Alliance, Konservative, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti blev det bl.a. besluttet at gennemføre en analyse af kommunernes styring af alment nybyggeri og praksis for boligsocial anvisning. Baggrunden for analysen er, at der over en årrække har været en tendens til stigende boligstørrelser i alment nybyggeri, samtidig med at en række kommuner oplever udfordringer med at skaffe billige boliger til dækning af det boligsociale behov.

Analysen skal ses i sammenhæng med den almene boligsektors overordnede formål, som er at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boforhold. I den sammenhæng skal boligorganisationerne ved udlejning af boliger tilgodese personer, som har vanskeligt ved at skaffe sig en bolig på almindelige markedsvilkår.

Kommunerne spiller en afgørende rolle for understøttelse af sektorens formål, idet kommunerne styrer omfanget af tilsagn til alment nybyggeri og påvirker udformningen af nybyggeriet. Det er således kommunernes ansvar, i samarbejde med boligorganisationerne, at sikre, at der tilvejebringes almene boliger, der også kan dække det lokale boligbehov.

Analysen redegør for den almene boligsektors karakteristika og udvikling og undersøger samtidig, om kommunerne anvender de redskaber, de har i dag, og om der er behov for nye redskaber til at sikre tilvejebringelsen af billige almene boliger.

Analysen består af fire kapitler, hvor kapitel 1 analyserer udviklingen i den almene boligbestand med fokus på boligstørrelser og huslejeniveauer. Kapitel 2 analyserer beboersammensætningen i den almene boligsektor. Kapitel 3 analyserer, hvordan og i hvilket omfang kommunerne styrer det almene nybyggeri med udgangspunkt i boligstørrelse og huslejeniveau samt udnyttelsen af den eksisterende boligmasse. Endelig samler kapitel 4 op på analysen og kommer med anbefalinger til forbedring af kommunernes muligheder for at tilvejebringe billige almene boliger i såvel nybyggeri som i den eksisterende boligbestand.

Af kapitel 1 fremgår det, at den gennemsnitlige størrelse på almene familieboliger er vokset fra en gennemsnitlig boligstørrelse på godt 75 m<sup>2</sup> i 1980'erne til godt 95 m<sup>2</sup> for nyere familieboliger opført fra 2010 og frem. I tilsagn fra de senere år ses dog en begyndende tendens til, at stigningen er ophørt og tilsyneladende afløst af et svagt fald.

Den tætte kobling mellem boligstørrelse og huslejeniveau betyder, at der ligeledes kan påvises en stigning i det gennemsnitlige huslejeniveau for almene familie- og ungdomsboliger. Stigende huslejer skyldes dog ikke alene udviklingen i boligstørrelser, men også bl.a. stigende byggeomkostninger. Det stigende huslejeniveau dækker over væsentlige geografiske forskelle, hvor det gennemsnitlige huslejeniveau per m<sup>2</sup> er højst i hovedstadsområdet for

såvel den almene familieboligbestand under ét som for nyere almene familieboliger opført fra 2010 og frem.

På baggrund af kapitel 2 kan det konkluderes, at beboersammensætningen i den almene boligsektor er karakteriseret ved en overvægt af personer på overførselsindkomst. Sektorens beboere er ligeledes karakteriseret ved et relativt lavt uddannelsesniveau og en markant lavere disponibel indkomst sammenlignet med beboerne i de øvrige boligsektorer.

Kapitlet viser ligeledes, at knap 25 pct. af de almene familieboliger med den højeste husleje bebos af personer med en indkomst, der ligger blandt de 30 pct. laveste indkomster i sektoren. Tilsvarende bebos knap 20 pct. af de almene familieboliger med den laveste husleje af personer med en indkomst, der ligger blandt de 30 pct. højeste i sektoren. Dette indikerer, at der er et vist potentiale for en bedre fordeling af familieboligerne ved genudlejning.

De stigende gennemsnitlige boligstørrelser og huslejeniveauer i særligt nybyggeriet står i kontrast til de vanskeligheder, som kommunerne oplever med at skaffe tilstrækkeligt billige almene boliger til dækning af deres boligsociale behov.

Analysens tredje kapitel viser i forlængelse heraf, at kun cirka en tredjedel af kommunerne stiller krav om billige almene familieboliger på trods af, at cirka to tredjedele af kommunerne oplever vanskeligheder med at dække deres behov for boligsocial anvisning. På den baggrund konkluderes det, at der er et vist potentiale for, at kommunerne i højere grad udnytter eksisterende redskaber til at sikre en bedre sammenhæng mellem tilsagnsgivningen til nye almene familieboliger og det lokale boligbehov.

I kapitel 4 peges der på mulige tiltag, der kan bidrage til at styrke tilvejebringelsen af små, billige almene boliger. For nybyggeriet peges bl.a. på en øget differentiering af grundkapitalindsat og maksimumbeløb efter boligstørrelse. For så vidt angår den eksisterende boligbestand peges der bl.a. på bedre vilkår for etablering af kollektive bofællesskaber og begrænsning af den individuelle råderet, m.v.

# 1. Boligerne i den almene boligsektor

Dette kapitel giver en beskrivelse af den almene boligsektors boliger<sup>1</sup> ved belysning af udviklingen i den eksisterende almene boligbestand og nybyggeriet med særligt fokus på huslejeniveau og boligstørrelser<sup>2</sup>.

## 1.1. Bestanden af almene boliger

### 1.1.1. Almene boliger – antal og alder (udbud)

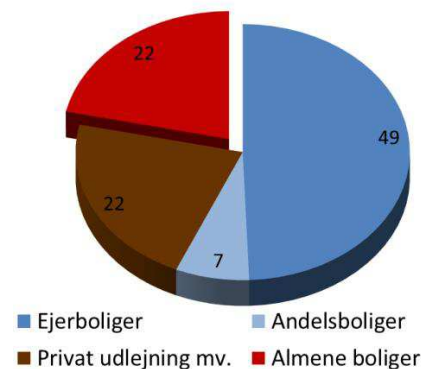
Den almene boligsektor omfatter aktuelt 616.000 almene boliger, hvilket svarer til 22 pct. af den samlede boligbestand på knap 2,9 mio. boliger i 2019. Antallet af familieboliger udgør 494.000 boliger eller 80 pct. af de almene boliger i alt. Sektoren er herudover fordelt på 86.000 ældre- og plejeboliger samt 36.000 almene ungdomsboliger, jf. figur 1.1 og tabel 1.1.

---

<sup>1</sup> "Almen bolig" er samlebetegnelse for tre forskellige boligtyper, herunder almene familieboliger (der sondres mellem "almindelige" familieboliger og små familieboliger med statstilskud ("flygtningeboliger")), almene ungdomsboliger og almene ældreboliger. Etableres der servicearealer i forbindelse med ældreboliger, betegnes de som plejeboliger. Almene ældre- og plejeboliger berøres kun helt summarisk.

<sup>2</sup> Datagrundlaget beskrives i kapitel 5.

Figur 1.1 | Boligbestanden 2019 (pct.)



Tabel 1.1 | Boligbestanden 2019

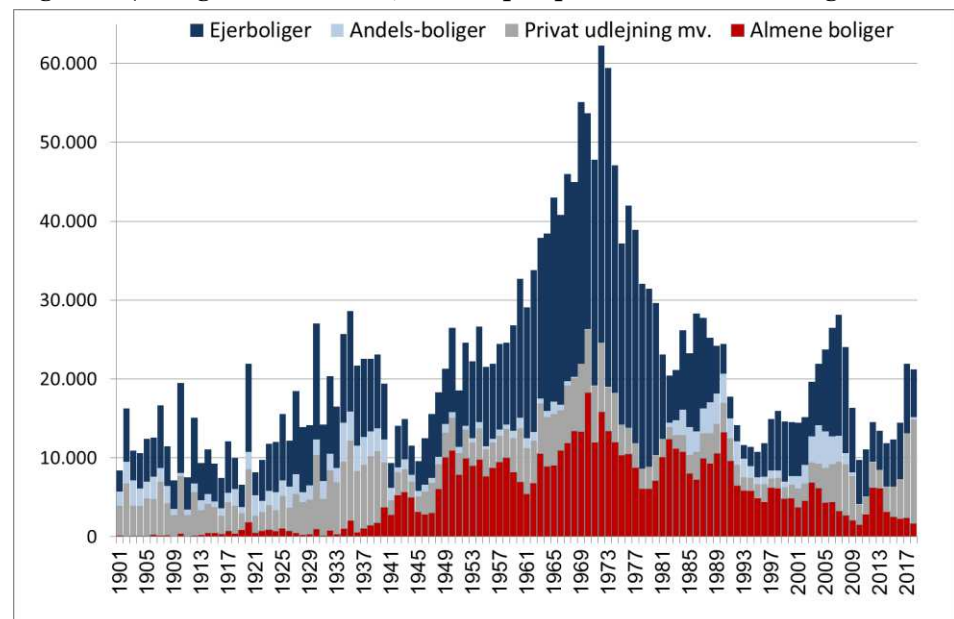
	1.000 boliger		I pct.	
	I alt	2010 +	I alt	2010 +
Antal boliger				
Ejerboliger	1.412	55	49	42
Andelsboliger	204	1	7	0
Privat udlejning	569	42	20	32
Almene boliger i alt	616	29	22	22
- Familiebolig	494	14	17	10
- Ungdomsbolig	36	6	1	5
- Ældre- og plejebolig	86	9	3	7
Øvrige lejeboliger	58	4	2	3
Boligbestanden I alt	2.860	131	100	100

Anm.: Øvrige lejeboliger omfatter kollegier (der ikke er opgjort som almene ungdomsboliger), samt offentlig ejede udlejningsboliger (der ikke er opgjort som almene boliger).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

Karakteristisk for den almene boligsektor er, at de almene boliger er relativt unge – 5 pct. er opført før 1940 og to tredjedele er opført efter 1964. I den øvrige boligmasse er 38 pct. opført før 1940, og 45 pct. er opført efter 1964.

Figur 1.2 | Boligbestanden 2019 fordelt på opførelsesår (antal boliger)



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

Det almene boligbyggeri udgjorde omkring en fjerdedel af det samlede boligbyggeri i 1960'erne og 1970'erne, godt 40 pct. af byggeriet i 1980'erne og starten af 1990'erne og knap en fjerdedel af byggeriet siden 1994.

Siden 1994 har kommunerne styret omfanget af nyt alment boligbyggeri. Før decentraliseringen i 1994 blev omfanget af byggeri med støtte fastsat år-



ligt af Folketinget - i perioden 1966-1993 i form af kvoter (antal boliger) for de enkelte typer af almene boliger<sup>3</sup>. I perioden 1966-1993 var tilvæksten via nybyggeri<sup>4</sup> i gennemsnit godt 10.000 almene boliger årligt, mens omfanget siden 1994 i gennemsnit har udgjort godt 4.000 boliger årligt. Den samlede tilvækst af almene boliger via nybyggeri og ombygning har siden 1994 udgjort i underkanten af 6.000 i gennemsnit. Det er navnlig nyetablering af familieboliger, der har ligget på et lavere niveau end i perioden før 1994,

Perioden med den statslige styring af omfanget af det almene byggeri førte til en jævn, markant stigning i andelen af almene boliger i forhold til den samlede boligbestand. Andelen voksede således fra omkring 5 pct. af bestanden umiddelbart efter 2. verdenskrig til 21 pct. i midten af 1990'erne. Siden 1995 har andelen af bestanden ligget relativt stabilt på omkring 22 pct. af bestanden.

Der er fra 2010 til og med 2018 givet tilsagn til 38.217 nye "almindelige" familieboliger (i det følgende "familieboliger"), små familieboliger med stats-tilskud, ofte betegnet som flygtningeboliger (i det følgende "små familieboliger") og ungdomsboliger. I gennemsnit svarer det til ca. 4.250 tilsagn årligt. Tabel 1.2 viser omfanget af tilsagn til det almene nybyggeri fordelt på disse tre boligtyper i perioden 2015-2018.

Tabel 1.2 | Tilsagn til almene boliger i perioden 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	I alt
Familieboliger	1.603	2.891	4.758	2.556	11.808
Små familieboliger <sup>1)</sup>	-	227	2.988	-	3.215
Ungdomsboliger	877	1.627	1.763	1.529	5.796
Almene boliger i alt	2.480	4.745	9.509	4.085	20.819

1) Kommunerne kunne inden for den pulje, de havde ansøgt om, give tilsagn til små familieboliger i perioden 1. juli 2016-31. december 2017.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019.

Det fremgår af tabellen, at der i perioden 2015 til 2018 er givet tilsagn til knap 21.000 nye almene boliger, svarende til ca. 5.200 boliger om året. For såvel familieboliger som ungdomsboliger ses et højere tilsagnsniveau i 2016-2018 i forhold til 2015. Samtidig blev der givet tilsagn til godt 3.000 små familieboliger, altovervejende i 2017. Det antages, at det høje tilsagnsniveau til familieboliger i 2017 afspejler bestræbelser på at integrere små familieboliger, inden adgangen til statstilskud til nedbringelse af grundkapitalindskuddet udløb med udgangen af 2017.

### 1.1.2. Geografisk beliggenhed

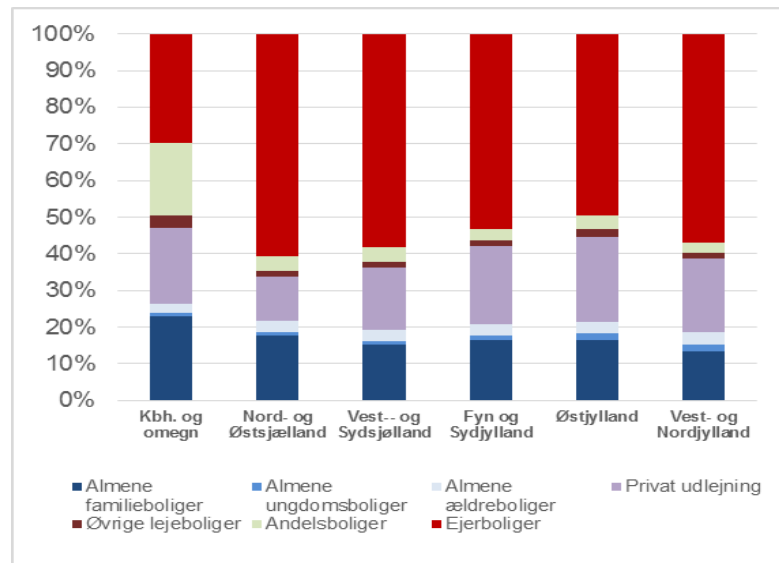
Der er væsentlige geografiske forskelle i boligbestandens sammensætning. Der er således en relativt tæt sammenhæng mellem ejerform og geografisk beliggenhed. Generelt set er andelen af ejerboliger aftagende med stigende

<sup>3</sup> Der var ikke central kvotestyring for ældreboliger i perioden 1987-1993

<sup>4</sup> Tilvækst af boliger som følge af ombygning af eksisterende bygninger, fx plejehjem, indgår ikke.

bymæssighed, mens andelen af almene boliger og private udlejningsboliger modsat er stigende med stigende bymæssighed, jf. figur 1.3.

Figur 1.3 | Boligbestanden fordelt geografi (pct.)

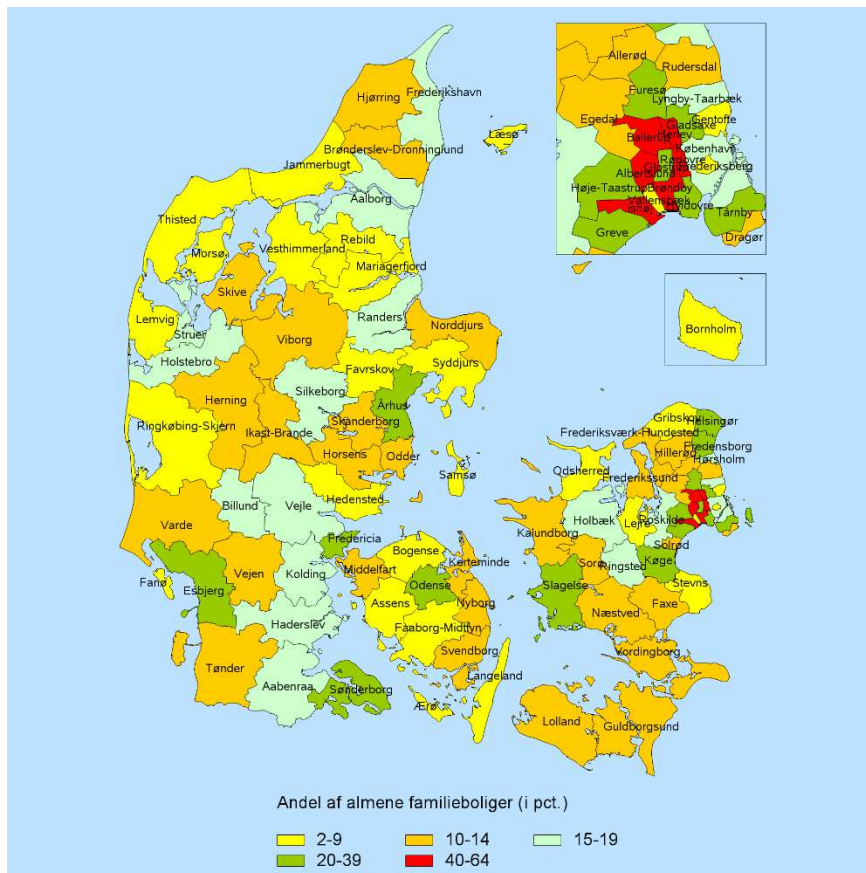


Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

Almene boliger og øvrige lejeboliger ligger helt overvejende i de større kommuner og med en stor koncentration i hovedstadsområdet.

For de almene boligers vedkommende ses endvidere en kraftig overrepræsentation i de sydlige forstæder til København med en andel på over 40 pct., jf. figur 1.4. I kommunerne Brøndby, Albertslund, Ballerup, Herlev og Ishøj udgør de almene boliger over halvdelen af boligerne i alt.

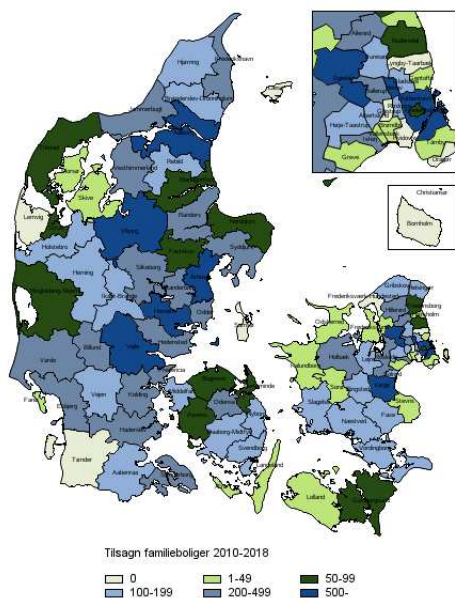
Figur 1.4 | Andelen af almene familieboliger – kommunefordelt  
I alt (2019)



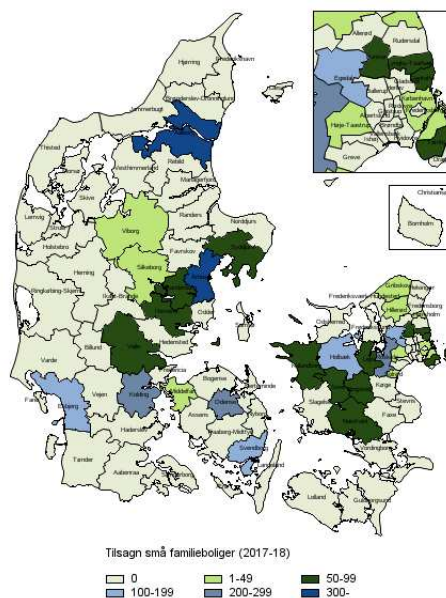
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

I figur 1.5 og 1.6 fokuseres der på, hvordan tilsagnene til alment nybyggeri af familieboliger i perioden 2010 til 2018 fordeler sig geografisk. Figurene præsenterer antallet af tilsagn til almene familieboliger ekskl. små familieboliger i perioden fra 2010 til 2018 (figur 1.5), samt tilsagn til små familieboliger 2016-2017 (figur 1.6). Der er i perioden givet tilsagn til almene boliger i stort set samtlige kommuner med undtagelse af 5 hovedsageligt mindre kommuner.

Figur 1.5 | Antal tilsagn til almene familieboliger i nybyggeri (2010-2018)



Figur 1.6 | Antal tilsagn til almene små familieboliger i nybyggeri (2016-2017)



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019.

Figur 1.5 viser, at der i perioden 2010-2018 er givet tilsagn til almene familieboliger i langt størstedelen af kommunerne. Der er kun 11 kommuner, hvor der ikke er givet tilsagn til familieboliger i perioden 2010-2018. Der er en klar tendens til stigende omfang af tilsagn i forhold til bymæssighed.

Figur 1.6 viser den geografiske fordeling af små familieboliger med tilsagn i 2016 og 2017. Mindre end en tredjedel af landets kommuner (31) har givet tilsagn til opførelse af små familieboliger. I Aarhus og Aalborg er der givet tilsagn til mere end 300 små familieboliger, men også i bl.a. Esbjerg, Kolding, Odense og Svendborg er der givet tilsagn til relativt mange små familieboliger. Modsat har Københavns Kommune givet tilsagn til færre end 50 små familieboliger, og generelt er der også givet få tilsagn i københavnske omegnskommuner.

## 1.2. Boligstørrelser

I dette afsnit rettes fokus mod især familieboligernes størrelse og udviklingen heri for såvel hele bestanden som i det nyere byggeri<sup>5</sup>.

### 1.2.1. Boligstørrelsen i boligbestandens forskellige boligformer

Det ses af tabel 1.3, at en gennemsnitlig almen familiebolig er på 79 m<sup>2</sup> og en ungdomsbolig på 39 m<sup>2</sup>. Andelsboliger og private udlejningsboliger er i gennemsnit 7 m<sup>2</sup> og 17 m<sup>2</sup> større end de almene boliger – nemlig henholds-

<sup>5</sup> I afsnit 1.2.1 og 1.2.2, hvor fokus er på den eksisterende boligbestand, benyttes data for den enkelte boligs areal, mens der i afsnit 1.2.3, hvor fokus er på nybyggeriet, benyttes data for den gennemsnitlige boligstørrelse for det enkelte almene byggeprojekt. Den gennemsnitlige boligstørrelse kan således dække over en større eller mindre spredning i de enkelte boligers areal.

vis 83 m<sup>2</sup> og 92 m<sup>2</sup>. Ejerboligerne skiller sig kraftigt ud med et gennemsnitligt boligareal på 142 m<sup>2</sup>.

Tabel 1.3 | Boligbestanden fordelt på sektorer og boligstørrelser  
Antal boliger fordelt på boligstørrelser, gns. m<sup>2</sup> pr. bolig og gns. m<sup>2</sup> pr. beboer, 2019

	Antal boliger fordelt på boligstørrelser (pct.)								Gns. m <sup>2</sup> pr. bolig	Gns. boligareal pr. beboer (m <sup>2</sup> )					
	-50 m <sup>2</sup>	51- 67 m <sup>2</sup>	68- 75 m <sup>2</sup>	76- 90 m <sup>2</sup>	91- 110 m <sup>2</sup>	111- 130 m <sup>2</sup>	131 m <sup>2</sup> +	I alt		I alt m <sup>2</sup>	Antal beboere i boligen				
											1	2	3	4	5 +
Ejer	1	3	2	7	14	18	55	100	142	60	118	72	50	39	37
Andels	6	25	10	22	26	7	5	100	83	47	77	43	30	26	22
Privat ud.	12	21	10	17	16	10	14	100	92	51	78	47	37	32	28
Almen I alt	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>68</b>	<b>41</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>18</b>
- Familie	5	21	15	34	21	4	0	100	79	44	72	42	30	24	18
- Ungdoms	92	8	0	0	0	0	0	100	39	32	37	23	16	12	9
- Ældre/pleje	6	49	28	15	2	0	0	100	67	70	67	37	26	25	22
I alt	7	13	7	14	15	12	30	100	112	55	84	60	43	36	30

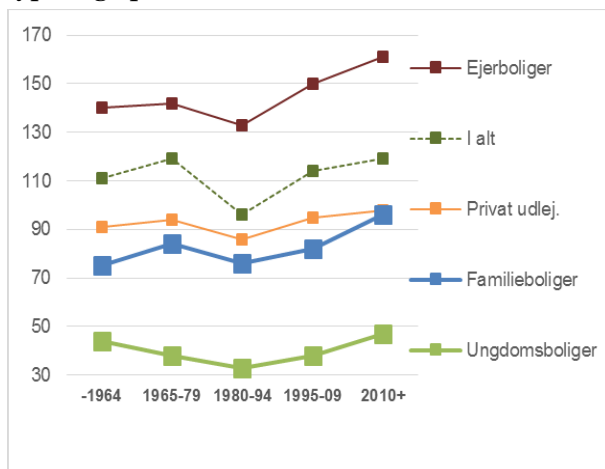
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

Forskellen i boligstørrelser mellem ejerformerne afspejler bl.a. forskelle i opførelsesår, idet boliger generelt er større, jo nyere de er, og forskelle i bygningsart (enfamilie- og rækkehuse vs. etageboliger), idet enfamiliehuse generelt er større end etageboliger. Frem til 2009 måtte en almen familieboligs areal ikke overstige 110 m<sup>2</sup> – dog var det tilladt i perioden 1967-1985 at bygge op til en maksimal boligstørrelse på 130 m<sup>2</sup>. Efter 2009 har maksimum været 115 m<sup>2</sup>.

Ses der på det gennemsnitlige boligareal pr. person, indsnævres forskellene mellem sektorerne, men arealet er dog fortsat mindst i de almene boliger – uanset husstandsstørrelsen. I 2019 var det gennemsnitlige boligareal pr. person således 45 m<sup>2</sup> i almene boliger, 60 m<sup>2</sup> i ejerboligerne, 51 m<sup>2</sup> i privat udlejede boliger og 47 m<sup>2</sup> i andelsboliger, jf. tabel 1.3.

I figur 1.7 er vist udviklingen i den gennemsnitlige boligstørrelse for boligmarkedssektorer opgjort på baggrund af den aktuelle boligbestand fordelt på intervaller af bygningernes opførelsesår. I figur 1.8 er vist udviklingen i den gennemsnitlige boligstørrelse for almene familieboliger (bestanden 2019) opført i perioden 1980-2018.

Figur 1.7 | Boligbestandens gennemsnitlige boligstørrelse (m<sup>2</sup> pr. bolig) fordelt på boligtyper og opførelsesår



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

Det ses af figur 1.7, at det gennemsnitlige boligareal for samtlige boliger har været stigende for boliger opført siden 1980'erne og starten af 1990'erne fra i gennemsnit 96 m<sup>2</sup> til 119 m<sup>2</sup> for boliger opført fra og med 2010.

Den generelle udvikling ses for alle boligtyper i boligsektoren. Nyopførte almene familieboliger har således et gennemsnitligt boligareal på 96 m<sup>2</sup>, hvilket er 20 m<sup>2</sup> større end gennemsnitlige familieboliger opført i 1980'erne. Tilsvarende har en nyopført ejerbolig et gennemsnitligt boligareal på 161 m<sup>2</sup>, hvilket er 28 m<sup>2</sup> større end ejerboliger opført i 1980'erne og starten af 1990'erne.

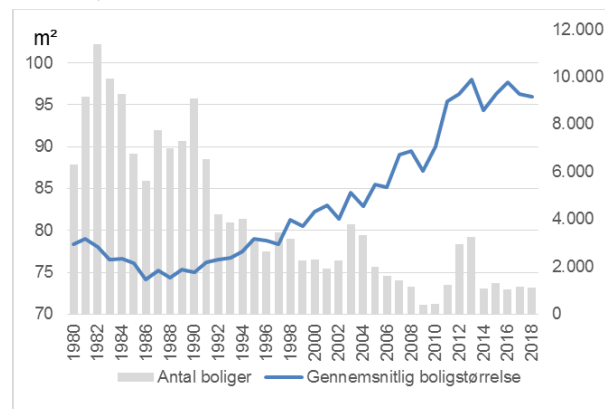
Almene ungdomsboliger har tilsvarende et stigende boligareal i det nyopførte i forhold til ungdomsboligbyggeriet i 1980'erne fra i gennemsnit 33 m<sup>2</sup> til 47 m<sup>2</sup>.

Den generelle opdrift i boligstørrelsen for familieboliger er primært sket i løbet af perioden fra 1997 -2013. Dette er afløst af en tendens til stagnation i den gennemsnitlige boligstørrelse for familieboliger opført inden for de sidste 4 år.

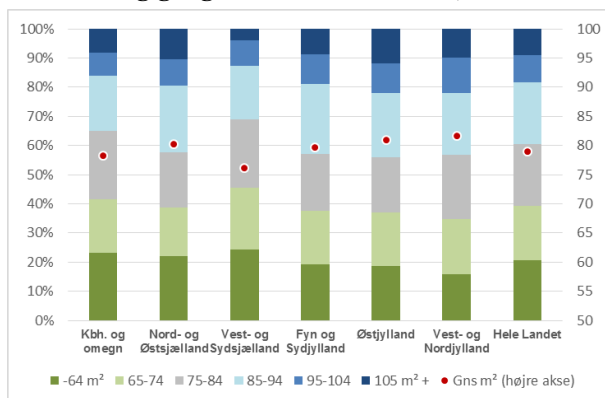
De nyopførte almene boliger har endvidere en relativt begrænset andel af mindre boliger. Eksempelvis har knap en femtedel af de nyopførte familieboliger en boligstørrelse på under 75 m<sup>2</sup>.

Fordelt på geografi ses der ikke markante variationer i boligstørrelserne for almene familieboliger. Der er en svag tendens til en lidt større boligstørrelse vest for Storebælt, når der ses på hele bestanden. Lavest er den gennemsnitlige boligstørrelse for familieboliger beliggende i Vest- og Sydsjælland med 76 m<sup>2</sup>, og højst er for familieboliger i Vest- og Nordjylland med 82 m<sup>2</sup>, jf. figur 1.9. For nyere opførte familieboliger er den gennemsnitlige familieboligstørrelse højest i København og omegn med 99 m<sup>2</sup> og lavest i Vest- og Sydsjælland med 85 m<sup>2</sup>, mens gennemsnittet i de øvrige områder stort set svarer til landsgennemsnittet på 96 m<sup>2</sup>, jf. figur 1.10.

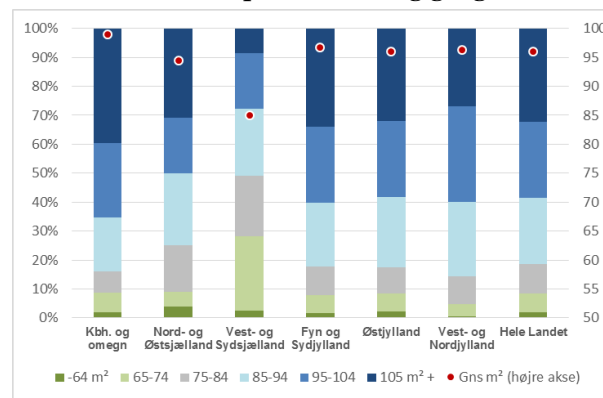
Figur 1.8 | Familieboligers gennemsnitlige boligstørrelse (m<sup>2</sup> pr. bolig) fordelt opførelsesår 1980-2018



Figur 1.9 | Almene familieboliger fordelt på størrelse og geografi (bestanden 2019)



Figur 1.10 | Almene familieboliger opført 2010-2018 fordelt på størrelse og geografi



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

### 1.2.2. Udviklingen i boligstørrelse i den almene familieboligbestand fra 2015 til 2019

Når omfanget af nybyggeri af mindre familieboliger er relativt begrænset i forhold til bestanden af familieboliger, er det nærliggende også at undersøge de øvrige bruttobevægelser i boligbestanden i form af bl.a. nedlæggelser/sammenlægninger eller ommærkninger af familieboliger.

I tabel 1.4 er vist bestanden af familieboliger i henholdsvis 2015 og 2019 fordelt efter intervaller for boligstørrelse.

Tabel 1.4 | Bestanden af almene familieboliger 2015 og 2019 fordelt på boligstørrelser mv.

	Bestand 2015	Bestand 2019	Netto tilvækst	Tilgang via nybyggeri <sup>1)</sup>	Beregnet afgang
-50 m <sup>2</sup>	26.740	25.350	-1.390	40	-1.430
51-65	86.120	85.330	-790	70	-860
66-75	91.240	91.350	110	330	-220
76-90	166.190	166.430	240	1.060	-820
91-105	81.160	84.040	2.880	1.620	1.260
106 m <sup>2</sup> +	38.350	41.040	2.690	1.510	1.180
I alt	490.270	493.530	3.260	4.630	-1.370

1) Opgjort som familieboliger pr. 1.1.2019 beliggende i bygninger opført 2015-2018.

Anm.: Den beregnede afgang er et udtryk for forskellen i bestandsopgørelser for familieboliger, hhv. i 2015 og 2019, hvor der korrigeres for nybygget familieboliger opført 2015-2018.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

Det fremgår, at bestanden af familieboliger på op til 65 m<sup>2</sup> i perioden 2015-2018 er blevet reduceret med 2.200 boliger, svarende til en gennemsnitlig årlig nettoreduktion på godt 500 boliger. Modsat ses det, at omfanget af familieboliger på mindst 91 m<sup>2</sup> i perioden 2015-2018 er forøget med 5.600 boliger, svarende til gennemsnitlig årlig nettotilgang på 1.400 boliger, hvoraf nybyggeriet har bidraget med omkring 800 boliger. Forøgelsen i antallet af familieboliger på 91 m<sup>2</sup> og derover – som ikke kan henføres til nybyggeri – skal bl.a. ses i relation til sammenlægninger af mindre familieboliger, her-

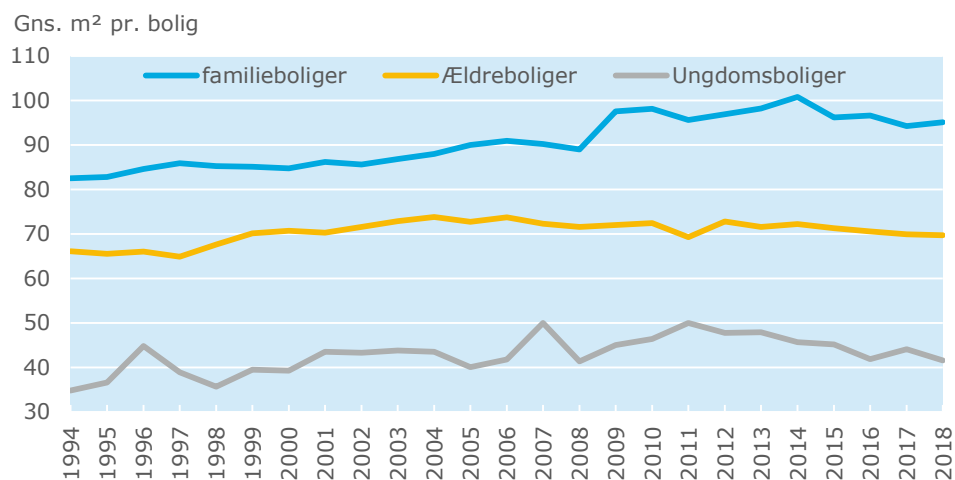
under i forbindelse med større renoveringer med støtte fra Landsbyggefonden.

### 1.2.3. Udviklingen i den gennemsnitlige boligstørrelse i det almene nybyggeri siden 2010

I dette afsnit fokuseres der på udviklingen i de gennemsnitlige boligstørrelser i nybyggeriet for primært familieboliger med udgangspunkt i kommunernes årlige tilsagnsgivning.

I 1994, hvor decentraliseringen af tilsagnsgivningen blev indført, var den gennemsnitlige familiebolig ca. 80 m<sup>2</sup>, mens den i dag er ca. 95 m<sup>2</sup>, jf. figur 1.11. Dette dækker over en gradvis stigning til ca. 90 m<sup>2</sup> fra omkring 2005. Derefter sker der et tydeligt spring i 2009/10 til 97-98 m<sup>2</sup>. Det kan hænge sammen med, at arealloftet for den enkelte bolig blev hævet fra 110 til 115 m<sup>2</sup> begrundet med skærpede energikrav, der samtidig generelt kan have virket i retning af et større bruttoetageareal på grund af tykkere isolering. Den langvarige tendens til større gennemsnitlig boligstørrelse for familieboliger synes imidlertid at være ophørt omkring 2014 og afløst af et svagt fald i gennemsnitsstørrelsen.

Figur 1.11 | Gennemsnitlige boligstørrelser for almene boligprojekter fordelt på boligtype og tilsagnsår i perioden 1994-2018



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019.

Den gennemsnitlige boligstørrelse for ungdomsboligprojekter har i perioden siden 1994 været svagt stigende fra et niveau på lidt under 40 m<sup>2</sup> til lidt under 50 m<sup>2</sup> i 2012/13, hvorefter der kan konstateres et fald ned mod 40 m<sup>2</sup>.

Tabel 1.5 belyser antallet af almene boliger på projektniveau med tilsagn i perioden 2010-2018 fordelt på kvadratmeterintervaller<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Det skal bemærkes, at boligstørrelsen belyses på projektniveau og ikke i enkelte boligenheder. Der er således tale om den gennemsnitlige boligstørrelse for et byggeprojekt, hvor der kan være en betydelig spredning i størrelsen på de boliger, der indgår i byggeprojektet.



Tabel 1.5 | Antal almene boliger på projektniveau med tilsagn i 2010-2018 baseret på gennemsnitlige boligstørrelser på projektniveau opdelt i kvadratmeterintervaller

	-40	40-49	50-59	60-74	75-89	90-104	105-	I alt
Familieboliger	0	119	58	330	4.305	12.709	4.483	22.004
Små familieboliger	120	398	1.036	1.294	380	0	0	3.228
Ungdomsboliger	2.724	6.195	4.035	0	0	0	0	12.954
Boliger i alt	2.844	6.712	5.129	1.624	4.685	12.709	4.483	38.186

Kilde: Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 27.05.2019.

Af tabel 1.5 fremgår det, at der hovedsageligt etableres større familieboliger i perioden. Ca. 78 pct. af de familieboliger, der er givet tilsagn til i perioden 2010 til 2018, indgår i projekter med en gennemsnitlig boligstørrelse på mere end 90 m<sup>2</sup>. Det skal bemærkes, at ungdomsboliger maksimalt må være 50 m<sup>2</sup>. Det vil sige, at de 4.035 ungdomsboliger, som er i intervallet 50-59 m<sup>2</sup>, altså er 50 m<sup>2</sup>, svarende til ca. 30 pct. af alle ungdomsboligerne med tilsagn i perioden 2010 til 2018.

I tabel 1.6 er vist, hvordan de godt 38.000 tilsagn til almene boliger i perioden 2010-2018 fordeler sig geografisk.

Tabel 1.6 | Andel af almene boliger med tilsagn i perioden 2010-2018 fordelt på gennemsnitlig boligstørrelse på projektniveau og geografi

Pct.	-40	40-49	50-59	60-74	75-89	90-104	105-	I alt
Familieboliger								
Hovedstadsregionen	0	0	0	0	17	61	22	100
Udvalgte provinskommuner	0	1	0	1	26	53	18	100
Øvrige provinskommuner	0	0	0	3	17	59	20	100
Hele landet	0	1	0	1	20	58	20	100
Små familieboliger								
Hovedstadsregionen	3	19	34	39	5	0	0	100
Udvalgte provinskommuner	6	12	22	40	19	0	0	100
Øvrige provinskommuner	0	6	46	42	5	0	0	100
Hele landet	4	12	32	40	12	0	0	100
Ungdomsboliger								
Hovedstadsregionen	40	55	6	0	0	0	0	100
Udvalgte provinskommuner	27	55	18	0	0	0	0	100
Øvrige provinskommuner	10	40	49	0	0	0	0	100
Hele landet	21	48	31	0	0	0	0	100

Note: Den geografiske differentiering stammer fra maksimumbeløbsordningen for støttet alment boligbyggeri (jf. boks 1.2 og figur 1.16)

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 27.05.2019

Tabel 1.6 viser ingen tydelige forskelle i den gennemsnitlige boligstørrelse for de tre geografiske områder, især ikke for familieboliger. Dog bemærkes det, at ca. 50 pct. af de ungdomsboliger, der er givet tilsagn i perioden 2010-2018 i de øvrige provinskommuner, har en gennemsnitlig boligstørrelse på det maksimalt lovfastede krav på 50 m<sup>2</sup>. Til sammenligning er det kun 6 pct. af almene ungdomsboliger i hovedstadsregionen, der har en gennemsnitlig boligstørrelse på 50 m<sup>2</sup>, mens 40 pct. er på under 40 m<sup>2</sup>. For små familieboliger ses en svag tendens til flere projekter med en gennemsnitlig boligstørrelse på under 50 m<sup>2</sup> i hovedstadsregionen end i det øvrige land.

## Familieboliger – almindelige og små

I tabel 1.7 er vist spredningen i de gennemsnitlige boligstørrelser for almindelige familieboliger for perioden 2010-2014, 2015-2018 og for hele perioden siden 2010<sup>7</sup>.

Tabellen viser, at gennemsnitsstørrelsen for familieboligprojekter med tilsagn fra 2010 til 2018 er 97 m<sup>2</sup>. Der synes efter 2014 at have været en svag stigning i spredningen omkring den gennemsnitlige boligstørrelse, især under medianen.

Endvidere ses spredningen i boligstørrelsen for familieboligprojekter med tilsagn i perioden 2010-2018 fordelt på den geografiske differentiering fra maksimumbeløbsordningen, jf. figur 1.16. Det ses, at den gennemsnitlige boligstørrelse er faldet marginalt for familieboligprojekter med tilsagn i 2015-2018 i forhold til 2010-2014 i alle tre områder. Endvidere er der ingen markante forskelle i den gennemsnitlige boligstørrelse for familieboligprojekter på tværs af de 3 viste geografiske områder.

Tabel 1.7 | Gennemsnitlige boligstørrelser og spredningen heri for familieboligprojekter med tilsagn i perioden 2010-2018

m <sup>2</sup>	Antal boliger	Nedre decil	Nedre kvartil	Median	Øvre kvartil	Øvre decil	Gennemsnit
Hele landet							
2010-2014	10.085	88	93	100	105	110	99
2015-2018	11.808	83	91	97	103	108	96
Hele perioden	22.048	85	91	98	104	108	97
Hovedstadsregionen							
2010-2014	4.085	87	94	99	105	109	99
2015-2018	3.326	83	91	98	102	109	97
Udvalgte provinskommuner							
2010-2014	3.128	87	93	99	103	108	97
2015-2018	3.524	83	88	96	103	107	94
Øvrig provins							
2010-2014	3.038	88	93	98	104	108	98
2015-2018	4.917	82	90	97	103	108	95

Anm.: Den geografiske differentiering stammer fra maksimumbeløbsordningen, jf. figur 1.16  
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 25.04.2019.

## Differentieret grundkapital for familieboliger i 2019 og 2020

Fra 1. januar 2019 er der indført en differentiering af den kommunale grundkapital for familieboliger afhængig af byggeprojektets gennemsnitlige boligstørrelse for tilsagn i 2019 og 2020. For familieboliger med et bolig-

<sup>7</sup> Det skal bemærkes, at tal for tilsagn i 2018 er behæftet med nogen usikkerhed, da der i over to tredjedele af tilfældene kun foreligger oplysninger, hvor byggeriet ikke er detailprojekteret. Det gælder i et vist omfang også for 2017. For kun ca. 30 pct. af de boliger, som fik tilsagn i 2018, er byggeriet således påbegyndt, mens ca. 60 pct. af de boliger, som fik tilsagn i 2017, er påbegyndt.

gennemsnit under 90 m<sup>2</sup> udgør grundkapitalen 8 pct. af byggeriets anskaffelsessum, mellem 90 og 105 m<sup>2</sup> udgør grundkapitalen 10 pct. af anskaffelsessummen, og på 105 m<sup>2</sup> og derover udgør den 12 pct.

I tabel 1.8 fremgår antallet af tilsagn til almene familieboliger siden indførelsen af den differentierede grundkapital. Det skal understreges, at grundlaget for at vurdere effekten af differentieringen således er meget begrænset.

Tabel 1.8 | Antal tilsagn til familieboliger i 1. halvår 2019 - fordelt på kommunal grundkapitalprocent

Grundkapital (pct.)	Gns. boligstørrelse	Antal boliger	1-rumsboliger	2-rumsboliger	3-rumsboliger	4-rumsboliger
8	86	938	46	287	395	210
10	98	448	3	62	242	141
12	-	0	0	0	0	0
I alt	90	1.386	49	349	637	351

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB, status pr. 26. juni 2019.

Det ses, at der er givet tilsagn til en overvægt af almene familieboligprojekter med et bolig gennemsnit under 90 m<sup>2</sup>, hvor grundkapitalen udgør 8 pct. af byggeriets anskaffelsessum.

Den gennemsnitlige boligstørrelse i familieboligprojekter med tilsagn efter 1. januar 2019 er 90 m<sup>2</sup>, fordelt på et gennemsnit på 86 m<sup>2</sup> for projekter med en grundkapital på 8 pct. og 98 m<sup>2</sup> ved en grundkapitalprocent på 10 pct. Til sammenligning var den gennemsnitlige boligstørrelse i familieboligprojekter med tilsagn i perioden 2015-2018 96 m<sup>2</sup>.

Endvidere er 29 pct. af de tilsagn, der er givet i løbet af 2019, givet til 1- og 2-rumsboliger. Til sammenligning var andelen af 1- og 2-rumsboliger 19 pct. i 2018. Andelen af tilsagn til 3-rumsboliger er uændret fra 2018, mens andelen af 4-rumsboliger er faldet med 8 procentpoint fra 2018 til 2019.

## 1.3. Boligudgifter i almene boliger

### 1.3.1. Husleje i almene og private lejeboliger pr. 1. januar 2019<sup>8</sup>

Med over 600.000 almene boliger i alt vil den samlede huslejebetaling i den almene boligsektor udgøre omkring 39 mia. kr. i 2019. Gennemsnitslejen for alle almene boliger under ét udgør i 2019 850 kr. pr. pr. m<sup>2</sup> boligareal ekskl. forbrugsafhængige udgifter, svarende til en månedlig husleje på i gennemsnit 5.300 kr. For de billigste 10 pct. af de almene boliger ligger lejen under 620 kr. pr. m<sup>2</sup>, mens lejen i de dyreste 10 pct. ligger over 1.100 kr. pr. m<sup>2</sup>, jf. tabel 1.9. Huslejen i almene boliger fastsættes uafhængigt af efterspørgslen, jf. boks 1.1.

<sup>8</sup> Den husleje, der anvendes, er inkl. varslet huslejeforhøjelse pr. 1.1 2019, dvs. den husleje som man betaler i januar 2019.

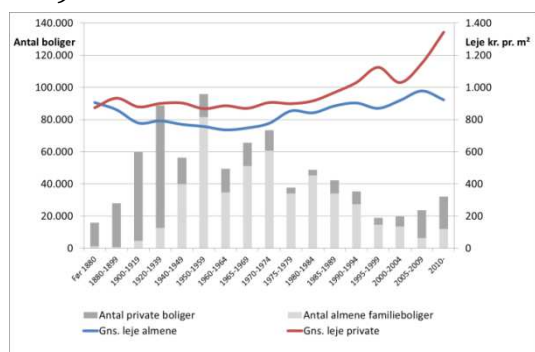
## Boks 1.1 | Huslejefastsættelsen i almene boliger

De almene boliger er omfattet af den almene lejelov. Efter reglerne heri fastsættes den samlede husleje for boligerne i en afdeling, så der til enhver tid er dækning for afdelingens driftsudgifter. Dette kaldes *balancelejeprincippet*. Den samlede husleje fordeles på de enkelte boliger efter deres indbyrdes brugsværdi. Det vil sige, at der fastlægges en fordelingsnøgle efter boligernes brugsværdi. Hvis den indbyrdes værdi anses at være nogenlunde ens, kan fordelingen ske i forhold til boligernes areal. Forsyningsudgifter (varme, vand, el, TV og bredbånd) vedrørende den enkelte bolig indgår som hovedregel *ikke* i huslejen, men betales ved siden af og afregnes typisk efter forbrug.

Den gennemsnitlige husleje for en familiebolig udgør 807 kr. pr. m<sup>2</sup> i 2019, mens den er henholdsvis 1.088 kr. pr. m<sup>2</sup> for ældreboliger og 938 kr. pr. m<sup>2</sup> for ungdomsboliger. Disse huslejeforskelle skyldes bl.a., at almene ældreboliger opfylder særlige indretningskrav og generelt er mindre end familieboligerne, mens ungdomsboliger er væsentligt mindre.

I figur 1.12 sammenlignes den gennemsnitlige husleje i almene familieboliger med gennemsnitslejen i private lejeboliger efter opførelsesår.

Figur 1.12 | Husleje i almene og private udlejningsboliger fordelt på opførelsesår, 2019



Tabel 1.9 | Husleje i almene og private udlejningsboliger, 2019

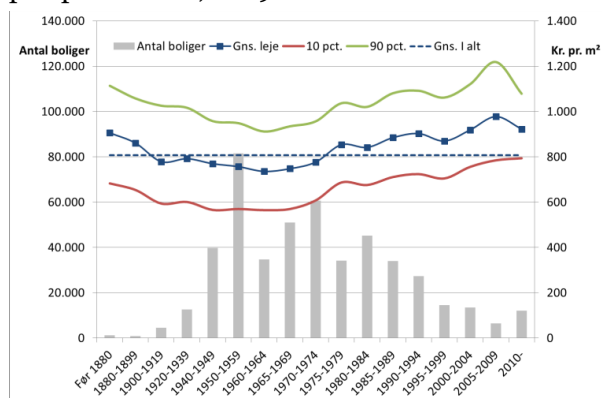
	Årlig leje	Mdl. leje	Gns.	Nederste 10%	Øverste 10%
	Gns. kr. pr. bolig		----- Kr. pr. m <sup>2</sup> -----		
Almene i alt	63.100	5.300	850	623	1.097
Familie	63.400	5.300	807	613	1.014
Ungdoms	36.200	3.000	938	695	1.204
Ældre/pleje	72.600	6.100	1.088	821	1.371
Privat udlej.	70.600	5.900	950	621	1.343

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

Huslejeniveauet (kr. pr. m<sup>2</sup>) i private udlejningsboliger er i gennemsnit 18 pct. højere end i de almene familieboliger. Den årgangsbestemte gennemsnitsleje for almene familieboliger inden for de sidste godt 100 år er lavere end i de private boliger. Huslejeforskellen er størst for det nyeste almene byggeri med en forskel på omkring 420 kr. pr. m<sup>2</sup>, jf. figur 1.12.

I figur 1.13 er vist den gennemsnitlige husleje i familieboliger og huslejespredningen efter opførelsesår.

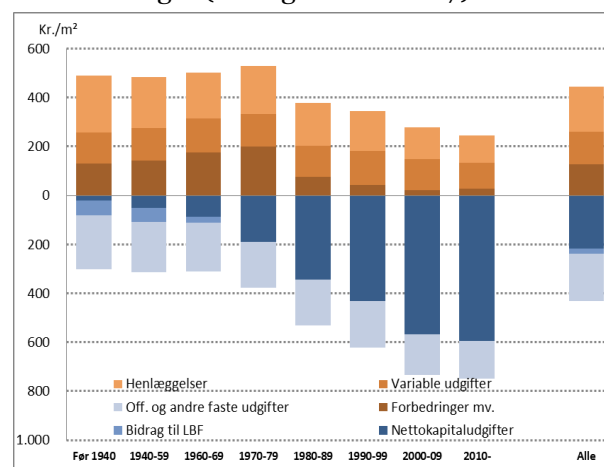
Figur 1.13 | Gennemsnitlig husleje og huslejespredning for almene familieboliger fordelt på opførelsesår, 2019



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

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database, Regnskabsdatabase for den almene boligsektor (figur 1.14)

Figur 1.14 | Gennemsnitlige driftsudgifter for almene boliger (Årsregnskaber 2017)



De årgangsfordelte huslejer for almene familieboliger har en slags hængekøjeform med en gennemsnitlig leje på 820 kr. pr. m<sup>2</sup> i afdelinger opført før 1920, hvilket dog drejer sig om meget få boliger, faldende til 750 kr. pr. m<sup>2</sup> i afdelinger opført i 1950'erne og 1960'erne, og herefter stigende til omkring 930 kr. pr. m<sup>2</sup> i det nyere byggeri opført inden for de sidste 18 år. I det nyere byggeri betales således en leje, der er omkring 25 pct. højere end lejen i 1960'er-byggeriet, jf. figur 1.13. Det bemærkes, at der er meget få almene boliger opført før 1920, og at de formentlig er blevet kraftigt moderniseret i tidens løb.

Huslejeforskellene mellem almene boliger opført efter 1960 beror i høj grad på forskelle i netto-kapitaludgifterne, dvs. forskelle i anskaffelsesudgifter, beboerbetalinger og reguleringer heraf mv., jf. figur 1.14.

For det nyeste familieboligbyggeri (dvs. boliger opført fra 2010) ses endvidere et lavere huslejeniveau i forhold til boligerne opført i perioden 2005-2009. Denne huslejeforskel skal bl.a. ses i relation til, at der i 2009 blev der gennemført en ny finansierings- og støttemodel for nyopførte almene boliger, som medførte en mærkbar huslejenedsættelse i nybyggeriet<sup>9</sup>.

I tabel 1.10 er for familie- og ungdomsboliger vist huslejeniveauet fordelt på bygningens opførelsesår og gennemsnitlige boligstørrelser.

<sup>9</sup> Med vedtagelsen af L 208 i 2009 blev der indført en ny finansierings- og støttemodel for nyopførte almene boliger, der medførte, at startniveauet for beboerbetalinger på årsbasis blev nedsat fra 3,4 pct. af den samlede anskaffelsessum til 2,8 pct. Det blev vurderet, at effekten ville være, at beboerbetalinger i det første år ville falde med knap 18 pct. og den samlede starthusleje dermed med 11-12 pct. Som led heri blev inflationsreguleringen af beboerbetalinger forøget fra 75 pct. til 100 pct. af den laveste stigning i priser og lønninger i de første 20 år af realkreditlånets løbetid.

Tabel 1.10 | Årligt huslejeniveau og boligstørrelser fordelt på opførelsesår og boligstørrelse for almene familie- og ungdomsboliger, 2019

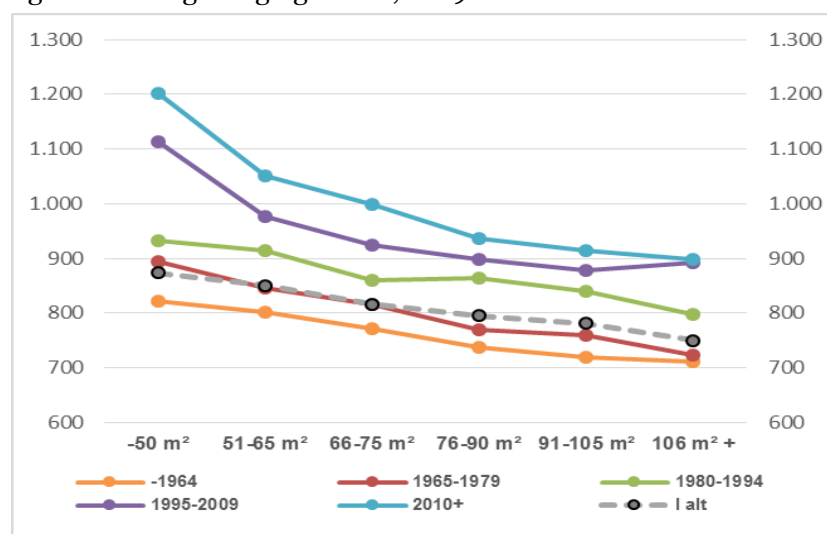
		-1964	1965-1979	1980-1994	1995-2009	2010+	I alt
Familie	Gns. boligstørrelse (m <sup>2</sup> )	75	84	76	82	96	79
	Gns. leje pr. m <sup>2</sup> (kr.)	760	784	871	910	924	807
	Gns. månedlig leje (kr. pr. bolig.)	4.700	5.400	5.500	6.200	7.400	5.300
Ungdoms	Gns. boligstørrelse (m <sup>2</sup> )	43	38	33	38	47	39
	Gns. leje pr. m <sup>2</sup> (kr.)	910	910	977	893	1.034	938
	Gns. månedlig leje (kr. pr. bolig.)	3.200	3.000	2.400	2.800	3.600	3.000

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

Der ses på landsplan en tendens til et større boligareal for begge boligtyper, jo nyere boligerne er. For boliger opført i perioden 2010 og frem er den gennemsnitlige størrelse 96 m<sup>2</sup> for almene familieboliger og 47 m<sup>2</sup> for ungdomsboliger.

Sideløbende med stigningen i boligstørrelserne ses en tendens til en stigning i huslejeniveauet for alle boligtyper. Stigningen i det nyeste byggeri skyldes såvel en stigning i boligstørrelsen som i den gennemsnitlige kvadratmeterpris. Stigningen heri afspejler antagelig generelt stigende grundpriser og byggeomkostninger i samspil med en geografisk forskydning af byggeriet mod dyrere områder.

I figur 1.15 er for almene familieboliger vist huslejens variation med boligens størrelse og opførelsesår. Figuren viser foruden de ovennævnte årgangsbestemte huslejeforskelle, at der er klare tendenser til, at m<sup>2</sup>-lejen er højere, jo mindre boligen er. De mindste familieboliger på op til 50 m<sup>2</sup> har således en gennemsnitlig årlig husleje på 873 kr. pr. m<sup>2</sup>, mens de store almene familieboliger på over 105 m<sup>2</sup> har en gennemsnitlig husleje på 750 kr. pr. m<sup>2</sup>.

Figur 1.15 | Årlig husleje kr. pr. m<sup>2</sup> for almene familieboliger fordelt på boligstørrelser og ibrugtagelsesår, 2019

Anm.: Det bemærkes, at der er forholdsvis få almene familieboliger på op til 50 m<sup>2</sup> i nybyggeriet jf. figur 1.16  
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på Landsbyggefondens Huslejeregister primo 2019

Årsagen til variationen med boligens størrelse skal almindeligvis ses i relation til, at der såvel i opførelsen af boligerne som i driften er en række omkostninger, som er uafhængige af boligens størrelse – eller hvor de marginale omkostninger er aftagende med boligens størrelse. Eksempler på sådanne omkostninger er fx tilslutningsafgifter og omkostninger til administration af boliger samt etablering af køkken/bad.

### 1.3.2. Husleje i nybyggeriet og maksimumbeløbet

Udnyttelsesgraden er et mål for, i hvor høj grad de almene boliger bliver bygget til den maksimale anskaffelse, dvs. anskaffelse summens andel af maksimumbeløbet. Dette er vist i tabel 1.11 for familie- og ungdomsboliger differentieret på den geografiske inddeling i maksimumbeløbsordningen, jf. boks 1.2. De viste udnyttelsesgrader for især 2018 bør læses med forbehold, idet de i høj grad er baseret på de indberettede anskaffelse summer på tilsagnstidspunktet.

Tabel 1.11 | Gennemsnitlige udnyttelsesgrader fordelt på boligtype og geografi (2018-prisniveau)

pct.	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Familieboliger</b>								
Hovedstadsregionen	94,6	97,9	93,8	94,3	98,6	99,5	99,9	99,6
Udvalgte provinskommuner	97,8	98,1	100,8	98,3	98,2	99,4	99,3	98,3
Øvrig provins	97,6	95,1	98,9	96,5	97,7	99,1	99,0	97,9
<b>Ungdomsboliger</b>								
Hovedstadsregionen	95,9	-	-	96,8	100,0	98,4	98,7	99,6
Udvalgte provinskommuner	98,7	99,6	100,1	98,2	95,5	98,6	98,5	98,5
Øvrig provins	99,3	98,8	97,2	99,0	98,1	97,7	98,9	99,3

Note: Anskaffelse summen er opgjort i 2018-prisniveau, indekseret med udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesår. Manglede beløb indikerer, at datagrundlaget er for spinkelt. Der er ikke medtaget tal for 2011, da der er for få projekter med tilsagn i 2011. Geografisk differentiering stammer fra maksimumbeløbsordningen for alment nybyggeri (jf. boks 1.2 og figur 1.16).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019

Af tabel 1.11 fremgår det, at den gennemsnitlige udnyttelsesgrad ligger meget tæt på 100 pct. i de senere år, uanset boligtype og geografisk placering. Størstedelen af de almene boliger bliver således bygget helt op til maksimumbeløbet. Endvidere har der siden 2010 været en svag tendens til stigende udnyttelsesgrader, særligt i hovedstadsregionen. Dette afspejler formentlig bl.a., at der blev foretaget en diskretionær forhøjelse af maksimumbeløbet i 2010 i hovedstadsregionen og udvalgte provinskommuner. De stigende udnyttelsesgrader kan ikke entydigt tilskrives hverken stigende grundpriser eller entrepriseudgifter. Entrepriseudgifterne udgør størstedelen (omkring 70 pct.) af den samlede anskaffelse sum.

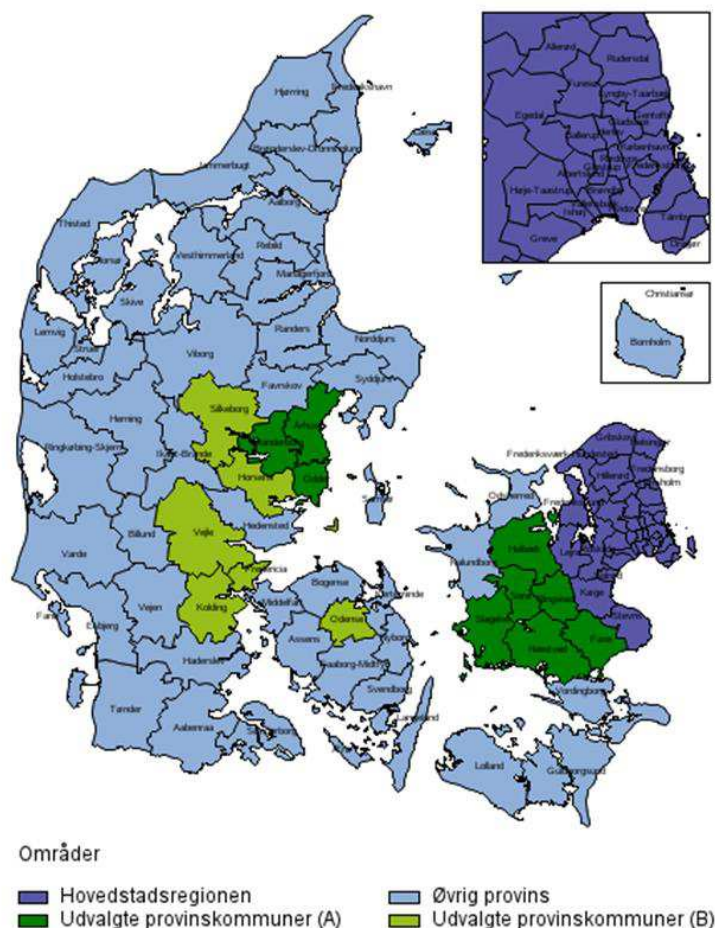
At der i 2013 er udnyttelsesgrader på over 100 pct. skyldes, at de få projekter med totaløkonomiske merinvesteringer er medtaget i datagrundlaget, og at totaløkonomiske merinvesteringer giver adgang til, at den samlede anskaffelse sum for et byggeri kan overstige maksimumbeløbet med størrelsen af disse merinvesteringer. De gennemsnitlige udnyttelsesgrader for små familieboliger er ikke vist i tabel 1.11, da de er meget tæt på 100 pct. i alle geografiske områder.

## Boks 1.2 | Anskaffelsesudgifter og maksimumbeløb

Boligernes anskaffessum har en direkte påvirkning på huslejen, da beboerne skal betale en vis andel af anskaffessummen som årlige nettokapitaludgifter. Bl.a. derfor er anskaffessummen i det almene boligbyggeri underlagt et bindende loft i form af maksimumbeløbet, fastsat som et kronebeløb pr. m<sup>2</sup>. Der er fastsat forskellige maksimumbeløb, der varierer efter boligtype (hhv. familie- ungdoms- og ældreboliger), byggeriets geografiske placering (3-4 områder, jf. figur 1.16) samt byggeriets art (lavt byggeri eller etagebyggeri), og som reguleres årligt med udviklingen i nettoprisindekset (50 pct.) og lønninger (50 pct.).

Figur 1.16 viser den inddeling af landets kommuner, der anvendes som den geografiske differentiering af maksimumbeløbet for almene boliger.

Figur 1.16 | Maksimumbeløbsordningens geografiske differentiering



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Maksimumbeløbet for ungdomsboliger (små boliger) er højere end for familieboliger (større boliger). Det skyldes primært, at der i anskaffessummen indgår udgifter, der ikke er specielt afhængige af antallet af kvadratmeter, fx udgifter til køkken og bad.

Tabel 1.12 viser de gennemsnitlige skønnede huslejer for byggeprojekter (familie-, små familie- og ungdomsboligbyggeri) med forskellige gennemsnitlige boligstørrelser.



Tabel 1.12 | Gennemsnitlig årlig husleje (kr. pr. m<sup>2</sup>) i projekter med tilsagn i perioden 2010-2018 fordelt efter boligtype og gennemsnitlig boligstørrelse (2018-prisniveau)

(kr. pr. m <sup>2</sup> )	-40	40-49	50-59	60-74	75-89	90-104	105-	Samlet
Familieboliger	-	952	804	920	987	967	948	965
Små familieboliger	992	996	1.013	988	1.035	-	-	1.004
Ungdomsboliger	1.194	1.083	1.039	-	-	-	-	1.087

Note: Husleje er opgjort i 2018-prisniveau, indekseret med udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesår.

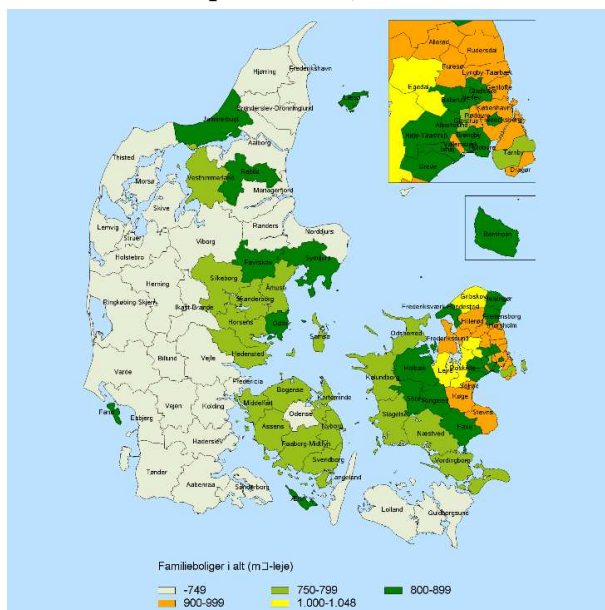
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019.

Den gennemsnitlige skønnede årlige husleje kr. pr. m<sup>2</sup> er lavere i familieboligprojekter end ungdomsboligprojekter, hvilket formentlig primært afspejler, at maksimumbeløbet er lavere for familieboliger. Tabellen viser ingen tydelig sammenhæng mellem husleje og størrelse for almindelige familiebolig- og små familieboligprojekter. For ungdomsboliger ses der er en svag tendens til faldende gennemsnitlig husleje ved et højere antal kvadratmeter. Når der ikke kan konstateres en klarere sammenhæng mellem husleje og boligstørrelse, end tilfældet er, kan det skyldes, at det overdøves af andre faktorer, fx geografiske forskelle i boligstørrelser. Det bemærkes endvidere, at det er den gennemsnitlige boligstørrelse for byggeprojekterne og ikke de enkelte boliger, der belyses, og at datagrundlaget for almindelige familieboliger er særdeles spinkelt for gennemsnitlige boligstørrelser på under 60 m<sup>2</sup>.

### 1.3.3. Geografiske huslejeforskelle

Der er betydelige geografiske forskelle i huslejerne. Figur 1.17 og 1.18 viser den gennemsnitlige leje i 2019 fordelt på kommuner for hhv. almene familieboliger i alt og private udlejningsboliger.

Figur 1.17 | Husleje for almene boliger kommunefordelt kr. pr. m<sup>2</sup>, 2019



Figur 1.18 | Husleje for private udlejningsboliger kommunefordelt kr. pr. m<sup>2</sup>, 2019



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

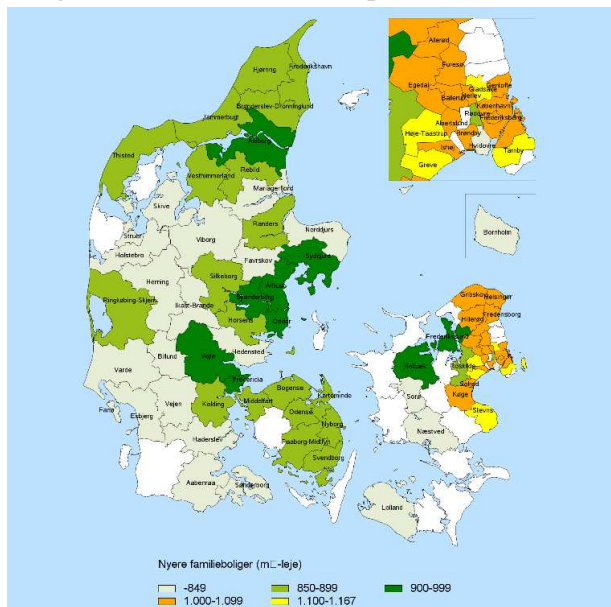
Det fremgår af figurerne 1.17 og 1.18, at m<sup>2</sup>-lejen ligger over 900 kr. pr. m<sup>2</sup> i stort set hele hovedstaden for såvel almene boliger som private udlejningsboliger. Huslejeniveauet på det private udlejningsmarked ligger ligeledes relativt højt i Aarhus, Aalborg og Odense. Dette gælder derimod ikke for de almene boliger, idet huslejeniveauet her er under landsgennemsnittet.

Laveste huslejer for såvel private som almene boliger findes i de sønderjyske kommuner, hvor huslejeniveauet i gennemsnit er under 750 kr. pr. m<sup>2</sup>. Huslejeniveauet i store dele af Jylland – bortset fra Østjylland – ligger tilsvarende relativt lavt og under 750 kr. pr. m<sup>2</sup>. Mest markant for begge boligformer er således huslejeforskellen mellem hovedstaden og det øvrige land.

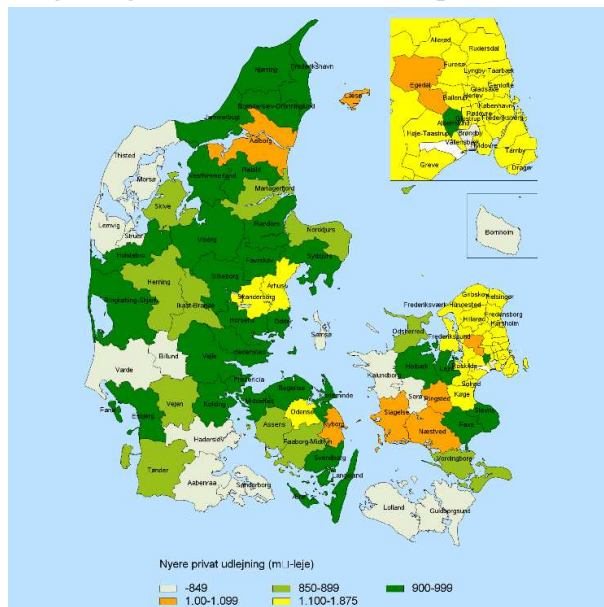
Disse forskelle gælder også for *det nyere byggeri* – opgjort som boliger opført fra og med 2010 – som er vist i figur 1.19 og 1.20. Huslejen for de private udlejningsboliger afspejler markedislejen, idet der er fri huslejfastsættelse for private udlejningsboliger opført efter 1991.

Huslejeforskellen mellem nyere almene familieboliger og private udlejningsboliger er størst i den centrale del af hovedstaden og i Østjylland. Nyere almene familieboliger har i de større byer et lejeniveau, der i forhold til nyere private udlejningsboliger i gennemsnit er omkring 700 kr. pr. m<sup>2</sup> lavere i København og Frederiksberg, 500 kr. lavere i Aarhus, knap 250 kr. lavere i Odense og omkring 125 kr. lavere i Aalborg.

Figur 1.19 | Husleje for nyere almene familieboliger kommunefordelt (kr. pr. m<sup>2</sup>, 2019)



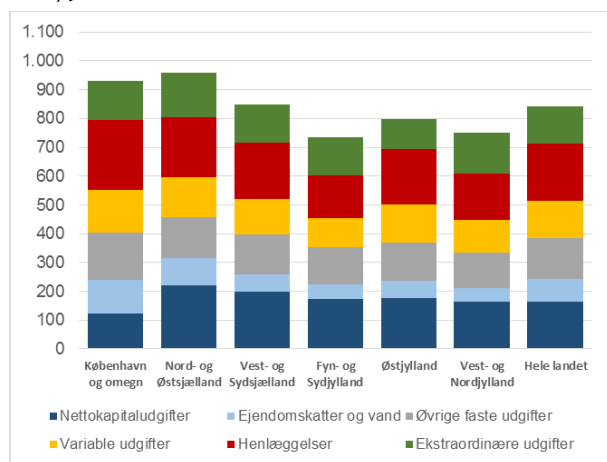
Figur 1.20 | Husleje for nyere private udlejningsboliger kommunefordelt (kr. pr. m<sup>2</sup>, 2019)



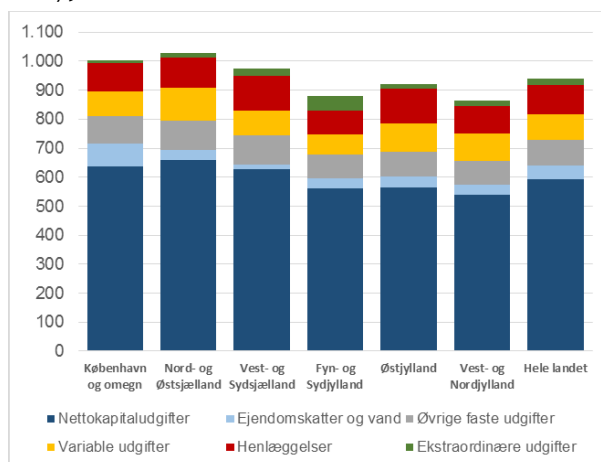
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

Årsager til de geografiske huslejeforskelle i de almene familieboliger kan belyses via de almene boligafdelingers udgiftsposter (årsregnskaber) fordelt efter beliggenhed, som vist i figur 1.21 og 1.22.

Figur 1.21 | Gennemsnitlige driftsudgifter for familieboliger I alt (Kr. pr. m<sup>2</sup>, Årsregnskaber 2017)



Figur 1.22 | Gennemsnitlige driftsudgifter for nyere familieboliger (Kr. pr. m<sup>2</sup>, Årsregnskaber 2017)



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Forskellen mellem huslejeniveauet for familieboliger i og omkring hovedstaden (dvs. inkl. Nord- og Østsjælland) og det øvrige land kan set under ét ikke forklares ved udgifterne til nettokapitaludgifter (beboerbetalingen). Disse udgifter er således i gennemsnit godt 40 kr. pr. m<sup>2</sup> lavere i København og omegn i forhold til landsgennemsnittet, hvilket skyldes af familieboligerne her i gennemsnit er ældre. I de nyere familieboliger i og omkring hovedstaden er udgifterne til nettokapital derimod højere end de øvrige geografiske områder, hvilket afspejler højere grundudgifter og håndværkerudgifter i forbindelse med byggeriets opførelse.

Det generelt højere huslejeniveau i og omkring hovedstaden beror således på, at de øvrige driftsudgifter er større end landsgennemsnittet. Særligt offentlige udgifter til ejendomsskatter og vandafgifter samt udgifter til henlæggelser ligger på et væsentlig højere niveau i og omkring hovedstaden set i forhold til det øvrige land.

## 1.4. Huslejudvikling og huslejestruktur i almene boliger

### 1.4.1. Udviklingen i huslejestruktur siden 1991 sammenlignet med private lejeboliger

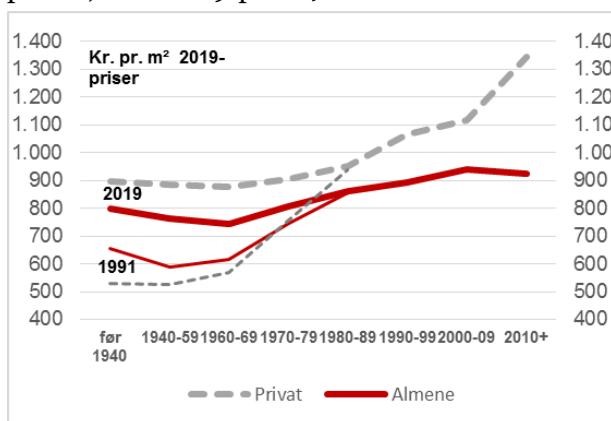
I det følgende beskrives i hovedtræk huslejudviklingen i løbet af de sidste knap 30 år for almene familieboliger og private udlejningsboliger. I 1991 var det i gennemsnit *dyrere* at bo til leje i almene boliger end i private udlejningsboliger. Huslejeniveauet i 1991 lå således i gennemsnit 15 pct. højere i de almene boliger i forhold til de private udlejningsboliger. Denne husleje-forskel blev gradvist indsnævret i løbet af 1990'erne, og fra og med 1999 har det gennemsnitlige lejeniveau i almene boliger været *lavere* end det private udlejningsbyggeri.

At huslejeforskellen mellem almene og private boliger har skiftet fortegn i løbet af de sidste 30 år, således at almene boliger er blevet billigere end private, skyldes, at der i perioden er sket en relativt kraftig huslejudvikling i

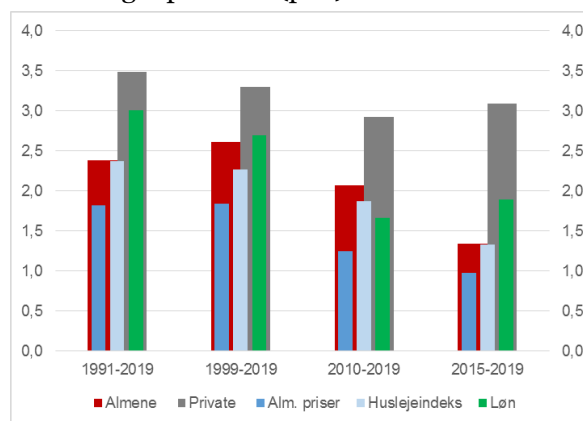
den private udlejningssektor. Den gennemsnitlige årlige huslejestigning for almene familieboliger har udgjort 2,4 pct. i perioden 1991-2019, mens den tilsvarende årlige huslejestigning i private udlejningsboliger har udgjort 3,5 pct., svarende til en forskel på 1,1 procentpoint. Til sammenligning er forbrugerpriserne i samme periode steget med 1,8 pct. p.a., jf. figur 1.24.

Fordelt på opførelsesår ses, at det særligt er huslejeudviklingen i ældre boliger, der har bidraget til den samlede stigning. Der ses således en vis sammenhæng mellem huslejestigning og opførelsesår for såvel almene boliger som private; jo ældre boligerne er, jo højere er huslejestigningen, jf. figur 1.23. Huslejestigninger i særligt de ældre byggerier har bidraget til en ændring i huslejestrukturen for almene boliger med betydelig aldersafhængig huslejeprofil i 1991 til en mindre aldersafhængig i 2019.

Figur 1.23 | Huslejen i almene familieboliger og private udlejningsboliger 1991 og 2019 (kr. pr. m<sup>2</sup>, faste 2019-priser)



Figur 1.24 | Gennemsnitlig årlig huslejestigning for almene og private udlejningsboliger for udvalgte perioder (pct.)



Anm.: Huslejene i figur 1.23 er opgjort i faste 2019-priser dvs. huslejen i 1991 er deflateret med nettoprisindekset.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database, samt "Huslejen i 1991" Boligministeriet (April 1992)

Det ses, at huslejen i private lejeboliger nu ligger højere end i almene boliger for alle årgange, hvor den i 1991 lå lavere for det ældre private udlejningsbyggeri. Forskellen i huslejeniveau er størst for det nyere byggeri, hvor den udgør over 400 kr. pr. m<sup>2</sup>.

Selvom huslejeudviklingen i almene familieboliger har været mere afdæmpet i forhold til private udlejningsboliger, er der tale om en væsentlig realvækst set i forhold til det almindelige prisniveau, jf. figur 1.24. Den gennemsnitlige årlige huslejestigning i de sidste 20 år på 2,6 pct. ligger således 0,8 pct. point over forbrugerpriserne og har i højere grad fulgt lønudviklingen.

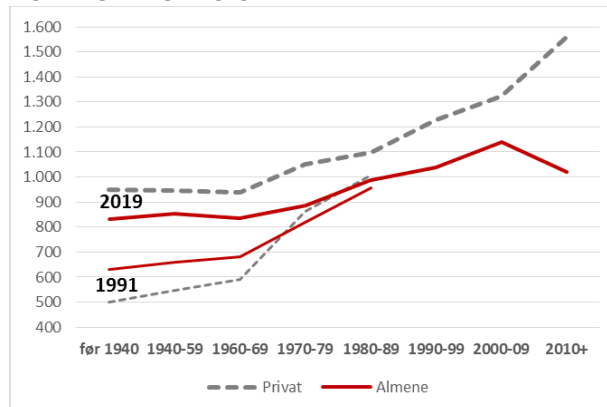
Udviklingen dækker over geografiske forskelle. Huslejestigninger har således været kraftigere i Hovedstadsregionen i forhold til det øvrige land, jf. figur 1.25 og figur 1.26.

Forskellen i huslejeudviklingen mellem almene boliger og private udlejningsboliger i løbet af de sidste knap 30 år beror på en række forhold. Særligt for private udlejningsboliger er der sket betydelige bestandsændringer

gennem eks. nedlæggelse/sammenlægninger af boliger, til- og afgang af udlejede ejerlejligheder og afgang til andelsboliger. Hertil kommer, at der er gennemført betydelige moderniseringer og forbedringer i de ældre private udlejningsboliger som følge af såvel almindelige forbedringsarbejder, byfornyelse og såkaldte § 5. stk. 2 forbedringer. Endvidere er der sket ændringer i huslejeafstøtelsen, bl.a. fri huslejeafstøtelse i private udlejningsboliger opført efter 1991.

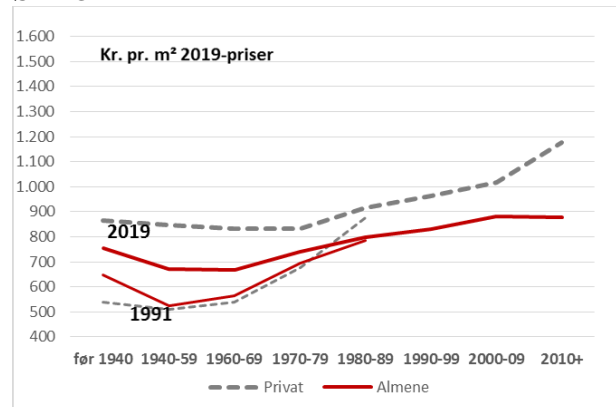
Figur 1.25 | Huslejen i almene familieboliger og private udlejningsboliger 1991 og 2019 (kr. pr. m<sup>2</sup>, faste 2019-priser)

#### HOVEDSTADSREGIONEN



Figur 1.26 | Huslejen i almene familieboliger og private udlejningsboliger 1991 og 2019 (kr. pr. m<sup>2</sup>, faste 2019-priser)

#### ØVRIGE LAND



Anm.: Huslejene i figur 1.25 og 1.26 er opgjort i faste 2019-priser dvs. huslejen i 1991 er deflateret med nettoprisindekset.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database, samt "Huslejen i 1991" Boligministeriet (April 1992)

Fordelt på udgiftsposter er det særligt omkostninger som følge af renoveringer og forbedringsarbejder samt ejendomsskatter og udgifter til forsikringer, der har ligget væsentligt over den almindelige prisudvikling. De gennemsnitlige årlige udgifter i familieboliger er således i faste priser steget med 140 kr. pr. m<sup>2</sup> i perioden 2001-2017, hvoraf stigningen i udgifterne til renoveringer og forbedringsarbejder udgør 51 kr., henlæggelser 77 kr., ejendomsskatter 14 kr. og forsikringer 4 kr. Samlet er disse 4 udgiftsposter således steget med i alt 146 kr. i faste priser og forklarer dermed isoleret set mere end 100 pct. af huslejerøgelsen i perioden 2001-2017 (i faste priser), hvilket afspejler faldende udgifter på andre poster som fx almindelig vedligeholdelse.

Huslejudviklingen i de almene familieboliger har dog været relativt begrænset i løbet af de sidste 5-10 år (i gennemsnit 0,3 procentpoint over forbrugerpriserne). Denne markant mere afdæmpede huslejudvikling skal bl.a. ses som en følge af den nedsættelse af startlejen i nybyggeriet, der er gennemført for tilsagn efter 1. juli 2009. Hertil kommer den effektiviseringsindsats, som følger af, at den almene sektor sammen med regeringen og KL i juni 2016 indgik en aftale om at effektivisere almene boligers drift med i alt 1,5 mia. kr. senest i 2020.

#### 1.4.2. Udviklingen i antallet af familieboliger med forskellige huslejeniveauer 2016-2019

Da huslejudviklingen i den almene boligsektor almindeligvis ligger over stigningen i det almindelige prisniveau, vil omfanget af forholdsvis billige

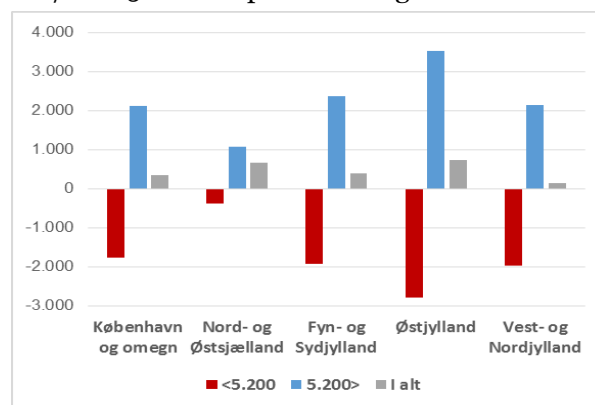
almene boliger – alt andet lige – reduceres over tid. Hertil kommer bruttoændringer i bestanden i form af tilgange og afgange af boliger med forskellige huslejeniveauer. Tilgangen sker via nybyggeriet, mens afgangen af familieboliger kan ske via nedlæggelse, sammenlægning eller ommærkning. Store bruttobevægelser vil almindeligvis vanskeliggøre sammenligninger af eksempelvis huslejeniveau over tid.

I nedenstående tabel er vist antallet af familieboliger i hhv. 2016 og 2019 fordelt på månedlig husleje i forskellige huslejeintervaller, der afspejler huslejespredningen fordelt på fraktiler (i 2019). Tabellen viser omfanget af hhv. afgangen og tilgangen af familieboliger i perioden 2016-2019.

Tabel 1.13 | Antallet af almene familieboliger fordelt på månedlig husleje (faste priser) i 2016 og 2019 og ændringer 2016-19 sfa. afgang og tilgang

	-4.200	4.200 - 5.199	5.200 - 6.199	6.200 -	I alt
2016	122.060	136.560	119.110	113.690	491.550
2019	116.260	133.690	121.410	122.620	493.980
Ændring	-5.800	-2.870	2.300	8.930	2.420
Afgang	1.860	920	560	480	3.820
Tilgang	500	630	940	4.170	6.250

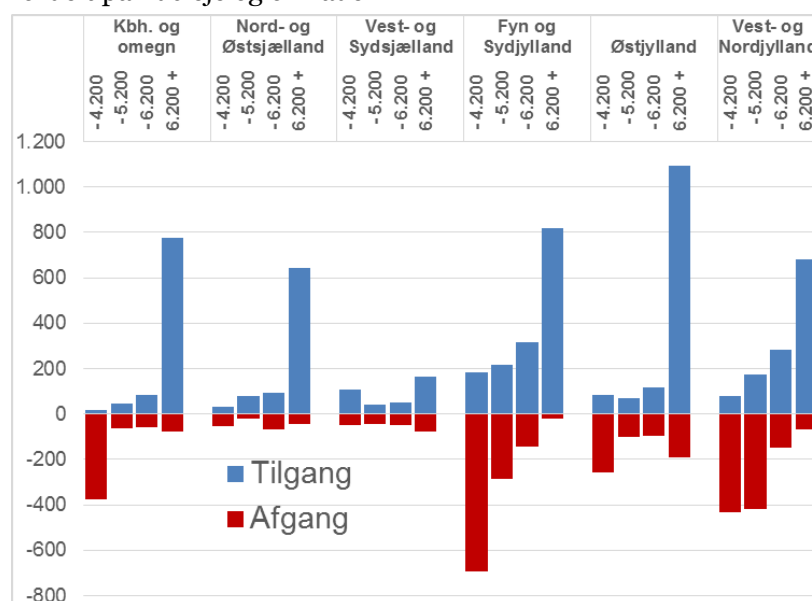
Figur 1.27 | Ændringer i antallet af familieboliger 2016-2019 fordelt på husleje under/over 5.200 kr. pr. måned og områder



Anm.: Huslejene i tabel 1.13 og figur 1.27 er opgjort i faste 2019-priser dvs. huslejen i 2016 er deflateret med nettoprisindekset

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Landsbyggefondens huslejerregister 1. januar 2016 og 2019

Figur 1.28 | Bruttobevægelser: Afgang og tilgang af familieboliger 2016-2019 fordelt på husleje og områder



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Landsbyggefondens huslejerregister 1. januar 2016 og 2019

Det ses af tabel 1.13, at omfanget af familieboliger med en husleje på under 4.200 kr. er blevet reduceret med 5.800 boliger fra 2016-2019, svarende til en gennemsnitlig årlig reduktion på knap 2.000 boliger årligt. Modsat ses det, at omfanget af familieboliger med en husleje på over 6.200 kr. om måneden er forøget med 8.900 boliger i perioden, svarende til en gennemsnitlig årlig forøgelse på knap 3.000 boliger. Fordelt på geografiske områder er det særligt i landsdelen Østjylland, hvor omfanget af familieboliger med en husleje under 5.200 kr. er blevet reduceret i løbet af perioden 2016-2019, jf. figur 1.27.

I disse nettobevægelser indgår der en afgang på i alt 3.800 boliger i løbet af perioden 2016-2019, hvoraf knap halvdelen havde en månedlig husleje på under 4.200 kr. om måneden. Samtidig indgår der en tilgang på i alt 6.250 boliger (primært nybyggeri), hvoraf to tredjedele havde en husleje på mindst 6.200 kr. om måneden, jf. tabel 1.13.

Fordelt på geografiske områder ses, at afgang af familieboliger i perioden 2016-2019 er størst i Syddanmark samt i Vest- og Nordjylland, og at afgang primært udgøres af boliger med en relativt lav husleje, jf. figur 1.28. Det ses også, at der har været en vis afgang i København og omegn, som stort set er koncentreret om boliger i det laveste huslejeinterval.

## 1.5. Den månedlige husleje i almene boliger – fordeling på huslejeintervaller og boligstørrelser

### 1.5.1. Sammenhæng mellem boligstørrelse og månedlig husleje i boligbestanden i 2019

Den månedlige husleje pr. bolig og spredningen af denne inden for den almene sektor anvendes ofte i relation til diskussionen af billige boliger. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at boligudgiften udgør i gennemsnit mere end en femtedel af hver enkelt husholdnings samlede forbrug og dermed er den største enkeltpost på budgettet.

En fjerdedel af de almene familieboliger har en månedlig husleje på 4.200 kr. eller derunder, halvdelen af de almene familieboliger har en husleje på 5.200 kr. eller derunder, og tre fjerdedele har en husleje på 6.200 kr. eller under, jf. tabel 1.14.

De 10 pct. billigste almene familieboliger har en husleje på 3.500 kr. om måneden, mens de 10 pct. dyreste familieboliger har en månedlig husleje på mindst 7.200 kr.

Der er en forholdsvis tæt sammenhæng mellem boligens størrelse og husleje. Almene familieboliger med en husleje på under 3.000 kr. om måneden er således i gennemsnit på 46 m<sup>2</sup>, mens familieboliger med en husleje på over 7.000 kr. har et gennemsnitligt boligareal på 102 m<sup>2</sup>, jf. tabel 1.15.

Tabel 1.14 | Månedlig husleje fordelt på kvartiler, 2019

	Nederste 25%	Median	Øverste 25%
Almene i alt	4.200	5.200	6.200
Familie	4.200	5.200	6.200

	Nederste 25%	Median	Øverste 25%
Ungdoms	2.300	3.000	3.600
Ældre/pleje	5.200	6.000	6.900
Privat udlej.	4.000	5.300	7.000
2010+ Almene i alt	5.200	6.800	7.700
Familie	6.600	7.300	8.100
Ungdoms	3.400	3.600	3.700
Ældre/pleje	6.400	6.900	7.600
Privat udlej.	7.400	9.000	12.000

Tabel 1.15 | Månedlig husleje og gennemsnitlig boligstørrelse for familieboliger i alt og opført 2010+ fordelt på huslejeintervaller (2019)

	-3.000	3.- 3.999	4.- 4.999	5.- 5.999	6.- 6.999	7.- 7.999	8.000 +	I alt
<b>I alt</b>								
Antal boliger (pct.)	4	14	27	26	17	8	4	100
Boligstørrelse (gns. m <sup>2</sup> )	46	65	74	82	90	97	107	79
<b>Opført 2010+</b>								
Antal boliger (pct.)	0	0	2	10	27	33	28	100
Boligstørrelse (gns. m <sup>2</sup> )	-	-	65	80	90	99	107	96

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistisk database

80 pct. af familieboligerne på under 40 m<sup>2</sup> har en månedlig husleje på under 3.000 kr. Halvdelen af boligerne med en husleje på over 7.000 kr. er mindst 100 m<sup>2</sup>.

Den typiske husleje for en familiebolig opført i perioden 2010-2018 udgør 7.300 kr. om måneden og ligger således i forhold til hele bestanden af almene familieboliger blandt de 10 pct. dyreste. Omkring to tredjedele af forskellen skyldes, at boligerne typisk er større – i gennemsnit 96 m<sup>2</sup> mod 79 m<sup>2</sup> for hele bestanden. Af de nyere familieboliger har de 10 pct. billigste en husleje på 5.900 kr. om måneden, mens de 10 pct. dyreste nyere familieboliger har en månedlig husleje på mindst 9.000 kr. Den typiske boligstørrelse for nyere familieboliger med en husleje mellem 5.-6.000 kr. er 60-69 m<sup>2</sup>.

### 1.5.2. Sammenhæng mellem boligstørrelse og månedlig husleje i nybyggeriet

Dette afsnit samler op på hovedresultaterne for udviklingen i nybyggeriet siden 2015 med fokus på udviklingen i boligstørrelse og huslejeniveau<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Afsnittets tabeller kombinerer gennemsnitlige boligstørrelser på projektniveau og gennemsnitlige skønnede månedlige huslejer for familie-, små familie- og ungdomsboligprojekter. Cellestørrelser, der udgør over 10 pct. af det samlede antal boliger i de enkelte tabeller, er fremhævet.



Tabel 1.16 viser antallet af tilsagn til almene familieboliger i perioden 2015-2018 fordelt på henholdsvis gennemsnitlig boligstørrelse og gennemsnitlig månedlig husleje i familieboligprojekter. Derudover er det forudsat, at byggeriet er påbegyndt.

Tabel 1.16 | Antal familieboliger med tilsagn i perioden 2015-2018 fordelt på gennemsnitlig boligstørrelse og månedlig husleje (2018-prisniveau)

	-4000	4000-4999	5000-5999	6000-6999	7000-7999	8000-8999	9000-9999	10000-	I alt
40-49	43	0	0	0	0	0	0	0	43
50-59	0	14	0	0	0	0	0	0	14
60-74	100	0	76	11	0	0	0	0	187
75-89	32	28	273	927	685	79	0	0	2.024
90-104	0	0	4	553	2.175	1.016	421	238	4.407
105-	0	0	0	12	759	367	298	409	1.845
I alt	175	42	353	1.503	3.619	1.462	719	647	8.520

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 25.04.2019.

Tabel 1.16 viser, at størstedelen af de almene familieboliger med tilsagn siden 2015 har en gennemsnitlig månedlig husleje på 7.000-8.000 kr. Omkring 80 pct. af de almene familieboliger har en månedlig husleje mellem 6.000 kr. og 9.000 kr., hvoraf størstedelen har en gennemsnitlig boligstørrelse mellem 90 og 104 m<sup>2</sup>. Siden 2015 er der givet tilsagn til 217 almene familieboliger i byggerier med en gennemsnitlig månedlig husleje under 5.000 kr.

Familieboliger med tilsagn i perioden 2010-2014 med en gennemsnitlig månedlig husleje i intervallet 6.000 til 9.000 kr. og en gennemsnitlig boligstørrelse over 90 m<sup>2</sup> udgør 70 pct. af det samlede antal tilsagn i perioden. I perioden 2015-2018 er andelen faldet til ca. 57 pct. De er i stedet fordelt på mindre boliger i samme månedlige huslejeinterval (6.000 til 9.000 kr.), familieboliger med en månedlig husleje over 9.000 kr. samt mindre og billigere boliger med en gennemsnitlig boligstørrelse mellem 60-89 m<sup>2</sup> og en månedlig husleje mellem 4.000 og 6.000 kr. Der synes således, når der ses på andele, at være sket en mindre forskydning i de nyeste tilsagn mod mindre og billigere almene familieboliger.

Tabel 1.17 viser, at ca. 75 pct. af de små familieboliger har en månedlig husleje på 4.000 til 6.000 kr. med en gennemsnitlig boligstørrelse på 50 til 75 m<sup>2</sup>.

Tabel 1.17 | Antal tilsagn til små familieboliger fordelt på gennemsnitlig boligstørrelse og månedlig husleje (2018-prisniveau)

Antal boliger	-4.000	4.000-4.999	5.000-5.999	6.000-6.999	7.000-7.999	I alt
-40	120	0	0	0	0	120
40-49	252	146	0	0	0	398
50-59	62	758	280	0	0	1.100
60-74	0	433	603	141	40	1.217
75-89	0	0	120	148	112	380
I alt	434	1.337	1.003	289	152	3.215

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 11.02.2019.

## Geografiske forskelle i sammenhæng mellem boligstørrelse og husleje

Af tabel 1.18 fremgår det, at der på tværs af de tre geografiske inddelinger hovedsageligt etableres almene familieboliger med en gennemsnitlig størrelse i intervallet 90-104 m<sup>2</sup>, mens der dog er en svag tendens til flere boliger på under 90 m<sup>2</sup> i udvalgte provinskommuner. I henhold til tabel 1.26 ses det endvidere, at den gennemsnitlige månedlige husleje for disse boliger i gennemsnittet er 1.000 kr. dyrere i hovedstadsregionen end de øvrige geografiske områder med en svag tendens til flere boliger på under 7.000 kr. i husleje i øvrig provins.

Tabel 1.18 | Antal familieboliger med tilsagn i perioden 2010-2018 fordelt på gns. boligstørrelse og månedlig husleje samt geografi (2018-prisniveau)

Antal boliger	-4.000	4.000-4.999	5.000-5.999	6.000-6.999	7.000-7.999	8.000-8.999	9.000-9.999	10.000-
<b>Hovedstadsregionen</b>								
40-49	0	0	0	0	0	0	0	0
50-59	0	0	0	0	0	0	0	0
60-74	0	0	2	11	4	0	0	0
75-89	32	0	0	98	699	395	0	0
90-104	0	0	0	8	802	2.290	971	426
105-	0	0	0	0	0	252	735	675
<b>Udvalgte provinskommuner</b>								
40-49	43	40	0	0	0	0	0	0
50-59	15	14	0	0	0	0	0	0
60-74	0	0	56	2	0	0	0	0
75-89	0	0	142	905	403	270	0	0
90-104	0	0	46	389	2.293	732	79	0
105-	0	0	0	8	461	604	97	52
<b>Øvrig provins</b>								
40-49	36	0	0	0	0	0	0	0
50-59	2	27	0	0	0	0	0	0
60-74	100	52	99	0	4	0	0	0
75-89	0	29	260	942	144	0	0	0
90-104	0	9	29	1.612	2.691	215	0	0
105-	0	0	0	144	1.212	232	0	0

Note: Den geografiske differentiering stammer fra maksimumbeløbsordningen for støttet alment boligbyggeri, (jf. boks 1.2 og figur 1.16).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, BOSSINF-STB. Status pr. 25.04.2019.

## 1.6. Centrale pointer

Den almene boligsektor omfatter aktuelt i overkanten af 600.000 boliger, hvilket svarer til 22 pct. af den samlede boligbestand. Heraf er knap 500.000 familieboliger og ca. 35.000 ungdomsboliger. Der er familieboliger

i alle landets kommuner, men de er helt overvejende beliggende i de større kommuner og med en stor koncentration i de centrale, vestlige og sydlige dele af hovedstadsregionen.

Beskrivelsen af udviklingen i boligstørrelser og huslejeniveau i den almene boligsektor påviser en række centrale tendenser. En helt central pointe i forhold til analysens overordnede formål er, at der siden 1980'erne har været en tendens til stigende boligstørrelser, generelt uden væsentlige geografiske forskelle. En almen familiebolig opført i perioden fra 2010 og frem har således et gennemsnitligt boligareal på 96 m<sup>2</sup>, hvilket er omkring 20 m<sup>2</sup> større end en gennemsnitlig familiebolig opført i 1980'erne. Tendensen til stigende boligstørrelser synes imidlertid at være ophørt omkring 2014.

Endvidere medfører det særlige statstilskud til små almene familieboliger med tilsagn i 2016 og 2017 nu en forøgelse af udbuddet af små familieboliger med fuld kommunal anvisning på godt 3.000 boliger.

For tilsagn til familieboliger i 2019 og 2020 er der indført en differentiering af den kommunale grundkapital, således at den udgør 8 pct. i stedet for 10 pct. ved en gennemsnitlig boligstørrelse på under 90 m<sup>2</sup>. Tilsagnsgivningen i den forløbne del af 2019 tyder på, at dette medfører et begrænset fald i den gennemsnitlige boligstørrelse.

Den overordnede tendens mod stigende boligstørrelser i nybyggeriet kan også påvises i den eksisterende boligbestand, hvor nettoantallet af mindre almene familieboliger er reduceret som følge af nedlæggelser, sammenlægninger og ommærkninger af familieboliger.

Samlet set har omkring 25 pct. af familieboligerne i dag et boligareal på op til godt 65 m<sup>2</sup>, mens ca. 40 pct. er på under 75 m<sup>2</sup>.

Den tætte kobling mellem boligstørrelse og huslejeniveau betyder, at der ligeledes kan påvises en stigning i det gennemsnitlige huslejeniveau for almene familieboliger. Det stigende huslejeniveau kan dog ikke kun tilskrives stigende boligstørrelser, da den gennemsnitlige leje pr. m<sup>2</sup> ligeledes er steget i faste priser siden starten af 1990'erne.

Dette betyder, at omfanget af forholdsvist billige almene boliger – alt andet lige – vil reduceres over tid. Hertil kommer bruttoændringer i bestanden af familieboliger i form af tilgange og afgang af boliger med forskellige huslejeniveauer. Tilgangen sker via relativt dyrere nybyggeri, mens afgang kan ske via nedlæggelse, sammenlægning eller ommærkning af boliger med relativt lavere husleje.

Samtidig er der væsentlige geografiske forskelle i det gennemsnitlige huslejeniveau pr. m<sup>2</sup>, som er størst i hovedstadsområdet for såvel den almene familieboligbestand under ét som for nyere almene boliger opført fra 2010 og frem. Tendensen til et højere gennemsnitligt huslejeniveau i hovedstadsområdet skyldes generelt højere driftsudgifter, herunder især ejendomsskatter og vandafgifter. I det nyere byggeri i hovedstadsområdet er opførelsesomkostningerne også højere end i resten af landet.

Endvidere er der en tydelig tendens til sammenhæng mellem boligstørrelse og husleje for familieboliger. Jo mindre boligen er, desto højere er kvadrat-

meterhuslejen. Det afspejler, at der såvel ved opførelsen af boligerne som i driften er en række omkostninger, som er helt eller delvist uafhængige af boligens størrelse.

Den generelle tendens til et stigende huslejeniveau betyder, at der generelt ses en reduktion i antallet af de billigste almene familieboliger som følge af nedlæggelser, sammenlægninger og ommærkninger samt en tilsvarende stigning i antallet af dyrere almene familieboliger, primært som følge af højere husleje i nybyggeriet. Det bemærkes dog, at huslejen i nyere familieboliger (2010+) ikke ligger højere og i hovedstadsregionen ligefrem lavere end byggeri fra den nærmest forudgående periode (2000-2009).

I 2019 har i underkanten af 25 pct. af de almene familieboliger en husleje på 4.200 kr. pr. måned eller derunder, hvilket er godt 1 pct.point lavere end i 2016. Stort set samtlige familieboliger på under 50 m<sup>2</sup> har en månedlig husleje på op til 4.000 kr., mens langt størstedelen af boligerne mellem 50 og 70 m<sup>2</sup> har en husleje på op til 5.000 kr.

Uanset disse udviklingstendenser er der dog samlet set fortsat et relativt stort udbud af mindre og billigere familieboliger.

## 2. Beboerne i den almene boligsektor

I dette kapitel beskrives forskellige aspekter relateret til beboerne i den almene boligsektor med særligt fokus på en karakteristik af beboersammensætningen ud fra indkomstforhold, uddannelse, beskæftigelse, familiestruktur mv., hvilket sammenholdes med beboersammensætningen i de øvrige boligsektorer.

### 2.1. Beboersammensætningen

Antallet af beboere i den almene boligsektor udgør godt 1 mio. personer, svarende til en sjettedel af den samlede befolkning. Der er aktuelt 894.000 beboere i almene familieboliger, 40.000 beboere i de almene ungdomsboliger og 82.000 beboere i almene ældre- og plejeboliger.

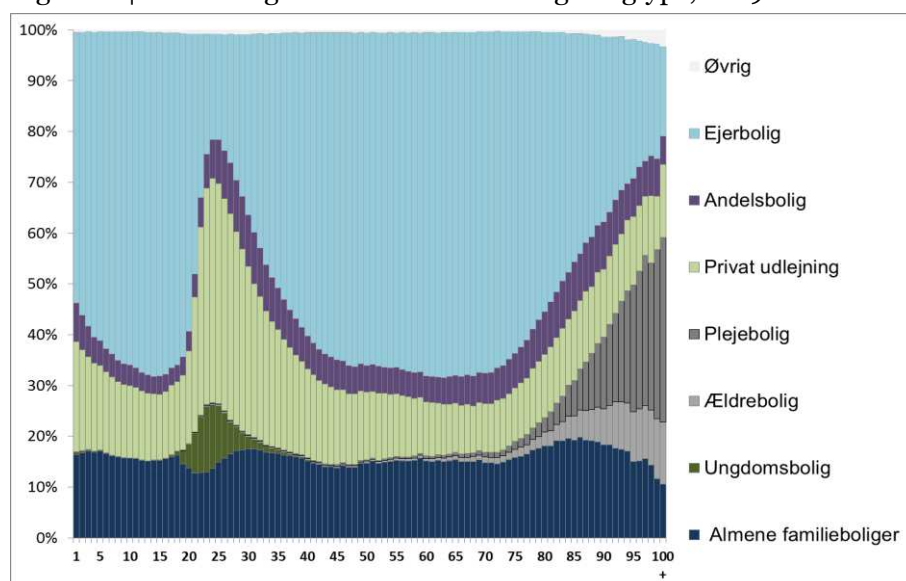
58 pct. af befolkningen eller i alt 3,3 mio. personer bor i ejerboliger, mens henholdsvis hhv. 17 pct. og 6 pct. af befolkningen bor i private udlejningsboliger og andelsboliger.

#### 2.1.1. Beboernes aldersfordeling

Der er generelt set sammenhæng mellem aldersgruppe og boligvalg, således at beboernes aldersfordeling varierer fra boligtype til boligtype. Variationen ses særligt for ejerboliger og private udlejningsboliger, mens andelen af beboere i almene familieboliger ligger forholdsvis stabilt på omkring 15 pct. af beboerne uanset alder.

Andelen af befolkningen, der bor i ejerboliger, er høj for familier med børn og personer i slutningen af 30'erne og frem til midten af 70'erne. Det modsatte gælder for de private udlejningsboliger, hvor en særlig høj andel er beboere i starten af 20'erne, mens en lav andel er personer på omkring 50 år og derover. De private udlejningsboliger fungerer således i høj grad som boliger for unge, hvorefter man flytter i ejerbolig, når man har etableret sig arbejds- og familiemæssigt, jf. figur 2.1.

Figur 2.1 | Befolkningen fordelt efter alder og boligtype, 2019



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Boligstatistiske database

### 2.1.2. Andre karakteristika ved beboerne i den almene boligsektor

Selvom beboerne i den almene sektor udgør en relativ stabil andel af alle aldersgrupper, adskiller beboersammensætningen i den almene sektor sig på en række punkter fra beboerne i de øvrige boligformer.

Beboerne i den almene sektor adskiller sig således markant ved, at en lav andel af beboerne i den erhvervsaktive alder er i job, bl.a. som følge af at en høj andel er førtidspensionister, og en relativt høj andel er ledige. Beboernes uddannelsesmæssige baggrund varierer meget mellem de forskellige dele af boligmarkedet. Andelen af beboere med en videregående uddannelse er således markant lavere i den almene boligsektor end uden for, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1 | Udvalgte karakteristika af beboerne. (Pct. andel i 2017)

	Almene			Privat udl.	Andel	Ejer	I alt
	- 1999	2000 +	I alt				
Børnefamilier	26	18	26	23	21	38	31
Enlige	58	59	58	58	51	20	37
Pensionister	25	38	26	14	24	23	22
Førtidspensionister	10	9	10	4	2	2	4
Efterlønsmodtagere	1	1	1	1	1	2	1
Kontanthjælpsmodtagere	5	2	5	3	1	0	2
18-25-årige	11	18	12	24	11	2	9
Studerende	5	12	5	13	8	1	5
Videregående udd.	16	19	16	26	39	35	30
Beskæftigede	41	34	40	58	59	66	59
Ledige	4	2	4	3	2	1	2
Ikke- vestlige ind.	19	7	18	6	5	3	7

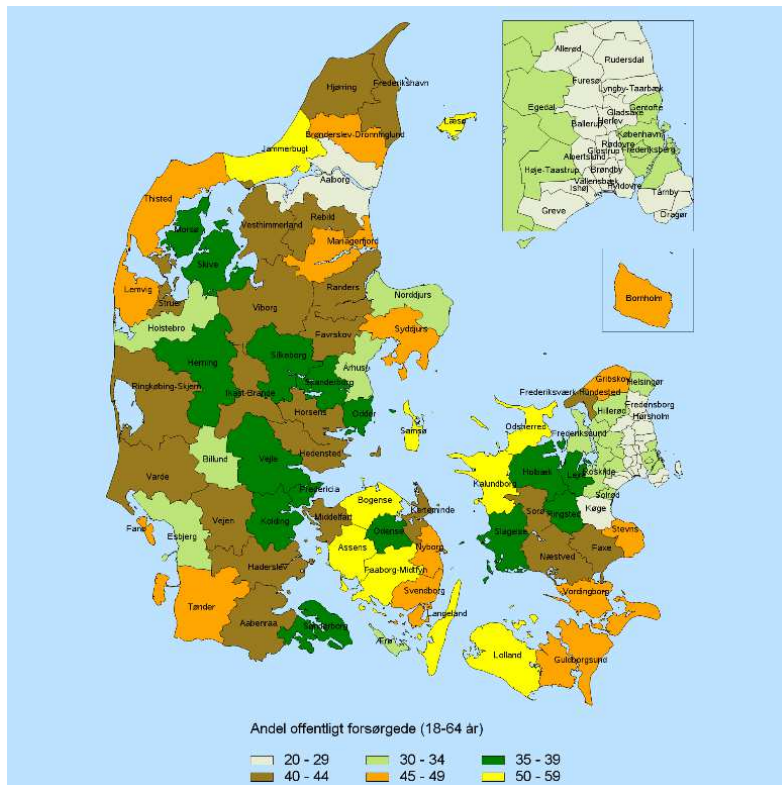
Anm.: Udvalgte karakteristika er opgjort for beboere, der er fyldt 18 år (andel personer, pct.).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Omkring en tredjedel af beboerne mellem 18-64 år i den almene sektor modtager offentlige ydelser, primært kontanthjælp eller førtidspension, hvilket er

omkring 3 gange så mange i forhold til beboerne i de øvrige dele af boligmarkedet. Andelen af ydelsesmodtagere varierer regionalt. Den er lavest i Region Hovedstaden (28 pct.) og højest i Region Syddanmark (39 pct.). I 9 kommuner er mindst halvdelen af beboerne uden for arbejdsmarkedet, mens den relativt laveste andel (mellem 20-30 pct.) findes i 21 kommuner, herunder i Aalborg og omegnskommunerne til København, jf. figur 2.2.

Figur 2.2 | Andel af offentligt forsørgede i almene boliger, 2016



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på "Beboerne i den almene boligsektor 2018, Landsbygefonden (december 2018)

Beboersammensætningen i almene boliger adskiller sig særligt markant med hensyn til beboernes etnicitet. Godt en femtedel af beboerne i den almene sektor har ikke-vestlig baggrund svarende til, at godt halvdelen af alle indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande bor i den almene sektor. Familiestrukturen i den almene sektor adskiller sig også ved, at de almene boliger generelt i højere grad befolkes af enlige. Endvidere er der en høj andel af boligerne, som kun er beboet af én person. Dette gælder særligt for henholdsvis ungdomsboliger og ældre- og plejeboliger, hvor andelen af boliger beboet af én beboer udgør hhv. 60 og 90 pct., mens andelen i familieboliger er 28 pct.

Sammenfattende afspejler beboersammensætningen, at den almene boligsektor i høj grad stiller boliger til rådighed for socialt eller økonomisk vanskeligt stillede grupper, især grupper uden for arbejdsmarkedet og grupper med anden etnisk baggrund end dansk.

### 2.1.3. Beboersammensætning i de udsatte almene boligområder

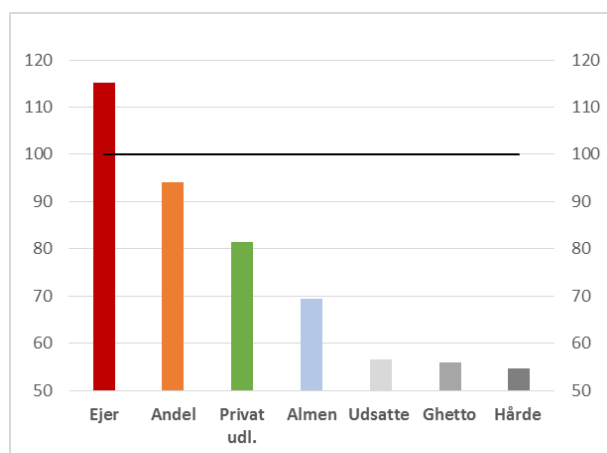
Nogle almene boligafdelinger er præget af en særlig skæv beboersammensætning bl.a. karakteriseret ved en kraftig underrepræsentation af personer

med regulær og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet og/eller en høj andel af beboere med anden etnisk baggrund end dansk, jf. figur 2.3.

*Udsatte* boligområder defineres i almenboligloven som sammenhængende almene områder med mere end 1.000 beboere, der er kendetegnet ved en høj andel fra uden for arbejdsmarkedet, mange dømtede, med begrænset uddannelse og/eller med lave indkomster. Hvis området herudover har en høj andel af beboere med anden etnisk baggrund betegnes området som ”ghettoområde”. Har området endvidere været på ghettolisten i 5 år i træk betegnes området som et hårdt ghettoområde. Pr. 1. december 2018 var der 43 udsatte områder (med 87.000 beboere) og 29 ghettoområder (63.000 beboere), hvoraf 15 var hårde ghettoområder (42.000 beboere).

Der er markante forskelle i beboersammensætningen mellem udsatte/ghettoområder og det øvrige boligmarked, herunder også i forhold til den almene boligsektor som helhed. Dette gælder særligt med hensyn til beboernes etnicitet, hvor andelen af ikke-vestlige beboere er 9 gange så høj i ghettoområderne end gennemsnittet for hele landet, og ca. 3 gange så høj som i hele den almene boligmasse. Tilsvarende er svag tilknytning til arbejdsmarked og antallet af dømtede ca. 3 gange så høj i ghettoområderne i forhold til hele boligmassen, jf. tabel 2.2.

Figur 2.3 | Gennemsnitlig indkomst for boligsektorerne (Alle 18-64 årige = 100, året 2017)



Tabel 2.2 | Ghattokriterierne pr. 1. december 2018 opgjort for boligsektorerne og udsatte/ghetto områder

	Udenfor arbejdsmarked	Dømtede	Kun grundskole	Gns. indkomst	E & I Ikke vestlige
	> 40 %	≥ 1,98	> 60 %	< 55 %	> 50 %
Ejer	8	0,3	17	115	4
Andel	10	0,6	20	94	6
Privat leje.	17	1,2	37	81	8
<b>Almen</b>	<b>34</b>	<b>1,4</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>25</b>
<i>Heraf:</i>					
Udsatte	43	2,0	71	57	59
Ghetto	42	2,1	74	56	66
Hårde ghetto	43	2,2	77	55	70
<b>Alle</b>	<b>15</b>	<b>0,7</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>8</b>

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på udtræk fra Danmarks Statistiks forskerordning

Det skal bemærkes, at udlejningsreglerne søger at imødegå den skæve beboersammensætning i de udsatte områder. Senest er der som led i bestræbelserne for at modvirke parallelsamfund med virkning fra 2019 indført en betydelig skærpelse af anvisnings- og udlejningsregler for boligafdelinger beliggende i udsatte boligområder.

#### 2.1.4. Beboernes indkomst

I tabel 2.3 er vist beboerne i de fire boligformer fordelt efter størrelsen af disponibel ækvivalensindkomst. Ækvivalensindkomsterne tager højde for forskelle i husstanden ved dels af fordele indkomsten ud på alle medlemmer af husstanden og dels at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere per-



soner i en husholdning, jf. boks 2.1. Personerne er fordelt på deciler, hvor eksempelvis 1. decil (D1) viser den største ækvivalensindkomst for de 10 pct. af beboerne, der har den laveste ækvivalensindkomst, 2. decil (D2) viser højeste ækvivalensindkomst for de næste 10 pct. af beboerne osv.

### Boks 2.1 | Ækvivaleret disponibel indkomst

For at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere personer i samme familie opgøres den disponible indkomst pr. husstandsmedlem, idet de enkelte familiemedlemmer dog ikke tæller lige meget. Rent teknisk benyttes her den såkaldte ”modificerede OECD-skala”, der tillægger den første voksne i familien vægten 1. Øvrige voksne tillægges vægten 0,5, mens hvert barn (under 15 år) tildeles vægten 0,3. Summen af disse vægte for en given husstand udgør husstandens ækvivalensfaktor. En husstand med 2 voksne og 2 børn vil således have en ækvivalensfaktor på 2,1. Familiens ækvivalerede indkomst opgøres herefter som familiens disponible indkomst divideret med ækvivalens-faktoren. Tallet udtrykker, hvor stor disponibel indkomst hvert familiemedlem skulle have for at opretholde nuværende forbrugsmuligheder, hvis de rent hypotetisk flyttede hver for sig.

Det ses af tabel 2.3, at beboere i almene boliger har den laveste gennemsnitlige ækvivalerede disponible indkomst på 178.000 kr., mod 192.000 kr. i den private udlejningssektor, der ligger næstlavest, og 260.000 kr. for alle beboere. Den gennemsnitlige ækvivalensindkomst i den almene sektor ligger således 32 pct. lavere end gennemsnittet for alle.

Tabel 2.3 | Beboerne (18 år+) fordelt på indkomstdeciler (ækvivaleret disponibel indkomst) og boligform, 2017

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	Alle Gns.	90/10 ratio
	----- Maksimumindkomst i decilen, 1.000 kr. -----										
Ejerbolig	170	204	232	257	282	310	343	388	470	318	2,8
Andelsbolig	107	136	156	179	203	227	255	289	344	218	3,2
Privat udlejning	74	112	138	157	174	195	220	252	309	192	4,2
Almen bolig	100	129	149	162	172	183	200	223	263	178	2,6
- Opført 2000+	91	134	159	169	178	190	207	230	267	184	2,9
Alle boligformer	117	155	178	203	230	259	293	337	412	260	3,5
Forskel mellem Almene og Alle	17	26	28	40	58	76	93	114	149	82	0,9

Anm.: Decil-opdelingen er foretaget separat for de enkelte boligformer. ”Alle Gns.” angiver gennemsnittet.

”90/10-ratio” måler forholdet mellem 90 pct. percentilen og 10 pct. percentilen i indkomstfordelingen.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks ministerieordning

I de laveste indkomstdeciler er der ikke så stor forskel mellem indkomstniveauet for beboerne i den almene sektor set i forhold til beboerne i privat udlejning og andelsboliger, jf. tabel 2.3. Beboerne i privat udlejning har lavere indkomst i de første 4 deciler i forhold til almene boliger, hvilket bl.a. skyldes en overrepræsentation af særligt unge og studerende i den private

udlejningssektor. Fra og med 5. decil er indkomsterne i den almene sektor lavere i forhold til alle øvrige sektorer.

Indkomstspredningen blandt beboerne i den almene sektor er mindre end blandt beboerne i de øvrige sektorer. Beboerne i den almene boligsektor har således en tydeligt lavere gennemsnitsindkomst, især i forhold til ejerboliger, og en lidt mindre indkomstspredning end beboerne i de øvrige sektorer på boligmarkedet.

### 2.1.5. Beboerne i de billigste familieboliger

I dette afsnit undersøges det, hvem der bor i de relativt billigste boliger i de største kommuner sammenlignet med beboersammensætningen i den øvrige del af landet. Konkret sammenlignes beboersammensætningen i de almene familieboliger i landets fire største kommuner (København (inkl. Frederiksberg), Aarhus, Aalborg og Odense) med beboersammensætningen i de øvrige kommuner, hvor boligerne er fordelt på tre intervaller efter månedlig husleje pr. bolig på under 4.200 kr., på 4.200 – 6.199 kr. og på over 6.200 kr. om måneden. De valgte huslejeintervaller svarer til huslejefordelingen på nedre og øvre kvartil primo 2019. Det vil sige, at de 25 pct. billigste boliger har en husleje på op til 4.200 kr., og de 25 pct. dyreste boliger har en husleje på 6.200 kr. og derover.

I tabel 2.4 er vist karakteristika for beboerne svarende til den ovenfor belyste beboersammensætning, men her præsenteret for beboerne i de almene familieboliger fordelt på de tre huslejeintervaller efter månedlig husleje. Beboersammensætningen er præsenteret som den *procentvise andel* af beboerne i alt. Eksempelvis ses, at andelen af beboere, som er børnefamilier, udgør 11 pct. i de billigste familieboliger i de 4 største kommuner set i forhold til, at andelen af børnefamilier i alle familieboliger i de 4 største kommuner udgør 30 pct.

Tabel 2.4 | Udvalgte karakteristika af beboerne i almene familieboliger fordelt på månedlig husleje (pct. andel i 2017)

Huslejeintervaller (Månedlig husleje kr. pr. bolig)	4 største kommuner <sup>1)</sup>				Øvrige kommuner				Hele landet			
	- 4.200- 4.200	4.200- 6.199	6.200 +	I alt	-4.200	4.200- 6.199	6.200 +	I alt	-4.200	4.200- 6.199	6.200 +	I alt
Børnefamilier	11	30	48	30	12	27	46	28	11	27	47	29
Enlige	73	55	41	55	73	56	37	55	73	55	38	55
Pensionister	17	22	13	18	24	32	23	28	21	29	20	25
Førtidspensionister	11	11	8	10	12	11	7	10	12	11	8	10
Efterlønsmodtagere	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Kontanthjælpsmodtager	10	7	7	8	6	4	3	4	8	5	4	5
18-25-årige	14	9	8	10	14	6	4	7	14	7	6	8
Studerende	7	5	5	5	3	2	1	2	5	3	3	3
Videregående udd.	20	21	28	23	11	13	19	14	14	15	22	17
Beskæftigede	39	42	52	44	38	38	51	41	39	39	52	42
Ledige	5	4	4	4	4	3	4	4	5	4	4	4
Ikke-vestlige ind.	21	26	32	26	15	16	20	17	16	19	24	20

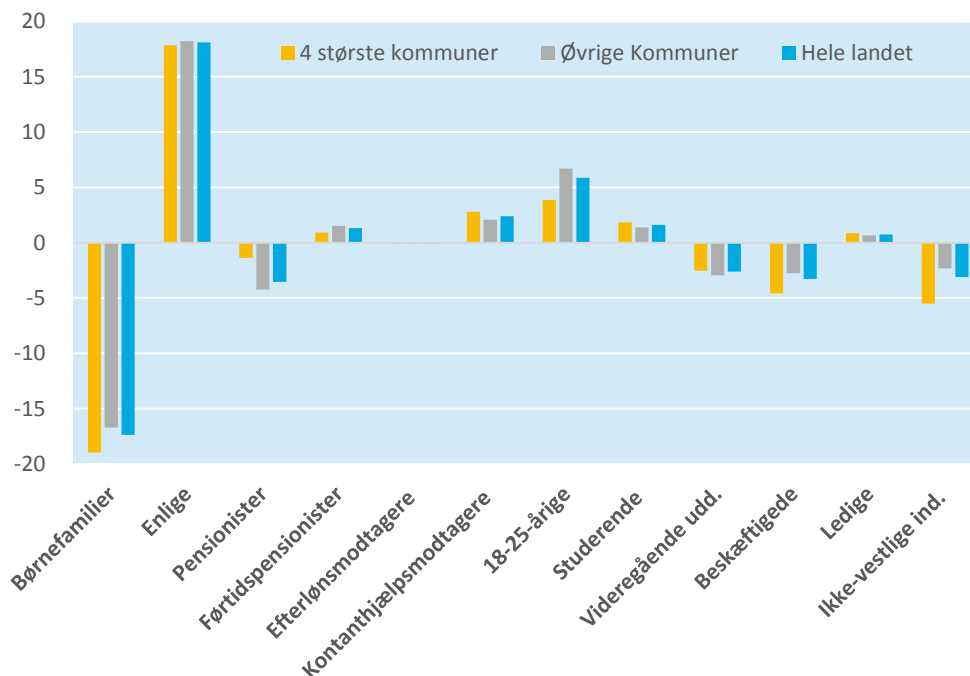
1) De 4 største kommuner omfatter København (inkl. Frederiksberg), Aarhus, Aalborg og Odense  
 Anm.: Udvalgte karakteristika er opgjort for beboere, der er fyldt 18 år (andel personer, pct.), svarende til tabel 2.1. Det bemærkes, at samme person godt kan optræde i flere kategorier eks. enlige og pensionister, ledige og kontanthjælpsmodtagere

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Det ses af tabellen, at de mest markante forskelle i beboersammensætningen for almene familieboliger i de billigste boliger for hele landet (dvs. med en husleje under 4.200 kr. om måneden) i forhold til de øvrige familieboliger er, at 73 pct. af husstandene er enlige i forhold til 55 pct. i de mellemste og i underkanten af 40 pct. for de dyreste. Omvendt ses, at andelen af husstande med børn i familieboligerne i hele landet er meget lav i de billigste boliger. Disse forskelle skal antageligt ses i relation til sammenhængen mellem husleje og boligstørrelse, og at boliger med en lav absolut husleje typisk også er små boliger. Det bemærkes, at der for disse to husstandstyper ikke er nogen nævneværdig forskel mellem de to kommunegrupper.

For at tydeliggøre, hvordan de forskellige husstandstyper er over-/underrepræsenteret i de billigste familieboliger, er dette yderligere illustreret i figur 2.4. Figuren viser således, hvor mange procentpoint andelen af beboerne i de billigste boliger afviger i forhold til alle familieboliger for hver enkelt husstandstype inden for de enkelte geografiske områder. Det ses eksempelvis, at andelen af børnefamilier i de 4 største kommuner i de billigste familieboliger (som udgør 11 pct. af beboerne) har en andel, der er 19 procentpoint lavere i forhold til andelen af børnefamilier i alt i familieboligerne i de 4 største kommuner (som udgør 30 pct. af beboerne).

Figur 2.4 | Under-/overrepræsentation af beboere i de billigste almene familieboliger ift. den samlede andel for hver familietype (pct. point 2017)



Anm.: Under-/overrepræsentation er opgjort som den andelsmæssige (procentpoint) afvigelse fra 'i alt' for hver familietype inden for de forskellige geografiske områder, jf. tabel 2.4. Fx andelen af børnefamilier i hele landet i de billigste boliger (11 pct.) fratrækkes 29 pct. for i alt, svarende til en forskel på -18 procentpoint.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af tabel 2.4

Figur 2.4 viser, at karakteristisk for beboerne i de billigste almene familieboliger – i såvel hele landet som i de to kommunegrupper – er en større andel overrepræsentation af husstande med relativt lav betalingsevne, fx kontant-

hjælpsmodtagere og unge i alderen 18-25 år. Overrepræsentationen betegner en højere andel i de billigste boliger i forhold til alle familieboliger for hver familietype inden for hvert af de tre geografiske områder. Derimod er beskæftigede og beboere med videregående uddannelse underrepræsenteret.

Modsat, hvad der gælder for enlige og børnefamilier, ses mindre geografiske forskelle i de ovenfor beskrevne karakteristika for beboerne i de billigste boliger, når man ser på beboersammensætningen i de 4 største kommuner i forhold til øvrige kommuner. Der kan således ses en forskel i over-/underrepræsentation (afvigelse i procentpoint) mellem de to kommunegrupper for fx kontanthjælpsmodtagere (højere overrepræsentation i de 4 største kommuner), unge i alderen 18-25-årige (lavere overrepræsentation i de 4 største kommuner), samt beskæftigede og ikke-vestlige indvandrere (større underrepræsentation i de 4 største kommuner end i de øvrige kommuner).

I tabel 2.5 er beboerne i de almene familieboliger fordelt efter størrelsen af disponibel ækvivaleret indkomst og på de tre huslejeintervaller. Der ses en vis sammenhæng mellem beboernes indkomst og husleje. Beboerne i de billigste boliger har typisk også en relativt lav indkomst, og omvendt har beboerne i de dyreste boliger typisk også en højere indkomst. Medianindkomsten for beboerne i de billigste boliger er således omkring 21.000 kr. lavere i de 4 største kommuner og 29.000 kr. lavere i de øvrige kommuner i forhold til medianindkomsten for beboerne i de dyreste familieboliger, svarende til en forskel på hhv. omkring 12 og 15 pct.

Tabel 2.5 | Indkomstspredningen (kr. pr. år) for beboerne i almene familieboliger fordelt på huslejeniveauer for de 4 største kommuner og øvrige kommuner (Ækvivaleret disponibel indkomst året 2017)

Husleje-intervaller (kr. pr. måned)	De 4 største kommuner				Øvrige Kommuner			
	Nedre kvartil	Median	Øvre Kvartil	Gns.	Nedre Kvartil	Median	Øvre Kvartil	Gns.
Under 4.200	121.000	158.000	195.000	163.000	132.000	161.000	195.000	166.000
4.200-6.199	140.000	172.000	212.000	180.000	154.000	175.000	211.000	184.000
6.200 +	138.000	179.000	233.000	191.000	158.000	190.000	239.000	203.000
I alt	134.000	169.000	213.000	179.000	150.000	175.000	215.000	185.000

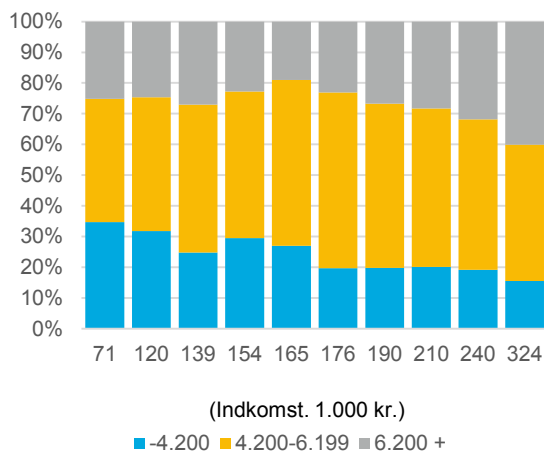
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Det ses, at der ikke er nogen nævneværdig forskel mellem medianindkomsten for de tre huslejeintervaller mellem de 4 største kommuner og de øvrige kommuner. For nedre kvartil ses derimod, at indkomsten i de største kommuner ligger klart lavere end i de øvrige kommuner.

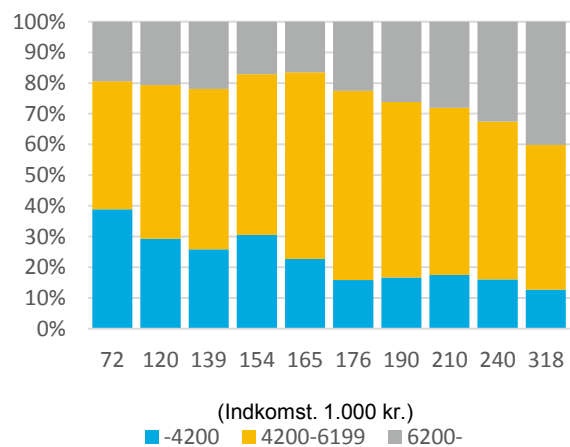
I figur 2.5 og 2.6 er vist indkomstspredningen for beboerne i familieboliger fordelt på deciler og andelen af beboere fordelt på de tre huslejeintervaller. Under søjlen for hvert decil er angivet medianindkomsten for decilet, hvor det fx ses, at medianindkomsten er på ca. 71.000 kr. i 1. decil med de 10 pct. af beboerne med den laveste indkomst.

Det ses ydermere, at andelen af beboere med en husleje på under 4.200 kr. udgør 35 pct. for de 10 pct. af beboerne med lavest indkomst i de 4 største kommuner, mens 25 pct. bor i boliger med en husleje på mindst 6.200 kr. om måneden. For de 10 pct. af beboerne med den højeste indkomst i disse kommuner udgør andelen af beboere med en husleje på under 4.200 kr. 15 pct., mens 40 pct. bor i boliger med en husleje på mindst 6.200 kr. om måneden. I de fire største kommuner er der således 20 procentpoint flere af beboerne med den laveste indkomst (1. decil), der bor i de relativt billigste boliger, end dem med den højeste indkomst (10. decil).

Figur 2.5 | Indkomstspredningen fordelt på huslejeniveauer De 4 største kommuner



Figur 2.6 | Indkomstspredningen fordelt på huslejeniveauer Øvrige kommuner



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Figur 2.5 og 2.6 viser, at knap en fjerdedel af boligerne med den højeste husleje (mindst 6.200 kr.) i de største kommuner er beboet af beboere med en indkomst, der ligger blandt de 30 pct. laveste, mens knap en femtedel af boligerne med den laveste husleje (under 4.200 kr.) er beboet af beboere med en indkomst, der ligger blandt de 30 pct. højeste. Noget tilsvarende gælder i de øvrige kommuner, hvor forskellen i disse beboerandele dog er lidt større.

Dette indikerer, at der er et vist potentiale for en bedre fordeling af de billige familieboliger i forbindelse med genudlejning, fx via anvisning eller fleksibel udlejning, idet ovennævnte forskel i beboerandele kan forekomme forholdsvis begrænset.

## 2.2. Udlejning af almene boliger

### 2.2.1. Efterspørgsel efter almene familieboliger

Beboersammensætningen som belyst i afsnit 2.1 ændres løbende via fraflytninger. Efterspørgslen efter almene boliger kan belyses indirekte via to indikatorer, ledige almene boliger samt kontantpriser på ejerboliger.

Den aktuelle boligledighed i den almene sektor (marts 2019) er primært koncentreret i kommuner i det nordvestlige og sydlige Jylland. Der er aktu-

elt 4 kommuner, der har en boligledighed på over 2 pct.<sup>11</sup>, og de er alle beliggende i de nævnte dele af Jylland. Omvendt er der stort set ikke ledige almene boliger på Sjælland, og boligledigheden ligger forholdsvis lavt på store dele af Fyn og i et strøg fra Randers til Ringkøbing.

Der er markante geografiske forskelle i kontantprisen for enfamiliehuse. Prisen pr. m<sup>2</sup> er markant højere i hovedstadsregionen og i Aarhus end i resten af landet. Modsat er ejerboligpriserne i en række ”udkantskommuner”, bl.a. i Jylland og på Lolland-Falster, relativt lave.

De to indikatorer viser således nogenlunde samme billede, men geografiske forskelle i ejerboligpriserne kan anvendes til at give et mere differentieret billede. Fx er der på store dele af Sjælland ingen nævneværdig lejeledighed samtidig med, at kontantpriserne i det indre hovedstadsområde ligger langt over kontantpriserne i fx Holbæk, Ringsted og Næstved.

Dette indikerer, at der formentlig er betydelige geografiske forskelle i efterspørgslen efter familieboliger, og at den især kan antages at ligge særligt højt i hovedstadsregionen og Aarhus-området. Et sådant efterspørgselspres kan alt andet lige gøre det vanskeligere for kommunerne at få stillet de rette boliger til rådighed for anvisning, idet det bl.a. kan give sig udslag i, at små og billige boliger fraflyttes sjældnere.

### 2.2.2. Udlejning og kommunal anvisning af almene familieboliger

Udgangspunktet for udlejning af almene familieboliger er, at de udlejes efter anciennitet på en venteliste – en intern venteliste (oprykningsventelisten) og en ekstern venteliste. Pr. 1. juli 2019 er hovedreglen, at hver anden ledige almene familiebolig fordeles direkte til boligsøgende på den eksterne venteliste, og de øvrige ledige almene familieboliger fordeles til boligsøgende på den interne venteliste (dvs. lejere, der ønsker en anden bolig i en af boligorganisationens afdelinger).

For at løse boligsociale opgaver kan kommunalbestyrelsen beslutte anvisningsret til hver fjerde af de ledige familie- og ungdomsboliger. Anvisningsretten går forud for ventelisten. Derudover er der andre instrumenter, som kommunalbestyrelsen kan benytte for at styrke beboersammensætningen i de almene boligområder, fx kombineret udlejning og fleksible udlejningsregler<sup>12</sup>.

Omkring hver 7. almene bolig fraflyttes årligt. Det svarer til, at godt 80.000 boliger årligt fraflyttes. Heraf er ca. to tredjedele familieboliger. Fraflytningsfrekvensen er særlig stor for ungdomsboligernes vedkommende, hvor

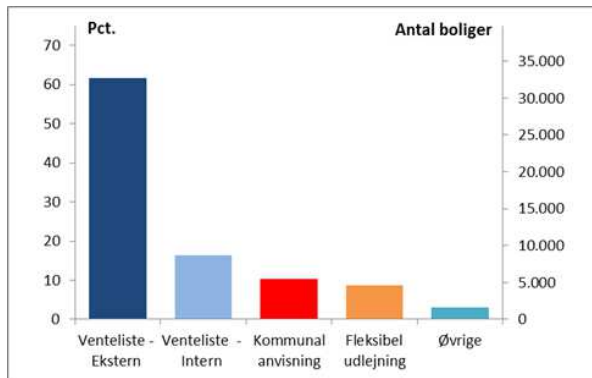
<sup>11</sup> Almenboligloven indeholder en bestemmelse (§ 115, stk. 7), der kobler omfanget af ledige boliger i den enkelte kommune med tilsagn til nybyggeri af almene boliger. Kommunalbestyrelsen skal underrette Trafik- Bygge og Boligstyrelsen, hvis den meddeler tilsagn til nye almene familie- og ungdomsboliger på et tidspunkt, hvor det samlede antal ledige familie- og ungdomsboliger i kommunen, som medfører lejetab, overstiger 2 pct.

<sup>12</sup> Kommunen og den almene boligorganisation kan aftale, at udlejning skal ske efter særlige kriterier (fleksibel udlejning). Det kan fx være at give fortrinsret til pendlere med beskæftigelse i kommunen eller til unge studerende. De aftalte kriterier er ikke de samme alle steder. Oplysning om kriterierne findes almindeligvis på kommunens eller boligorganisationens hjemmeside.

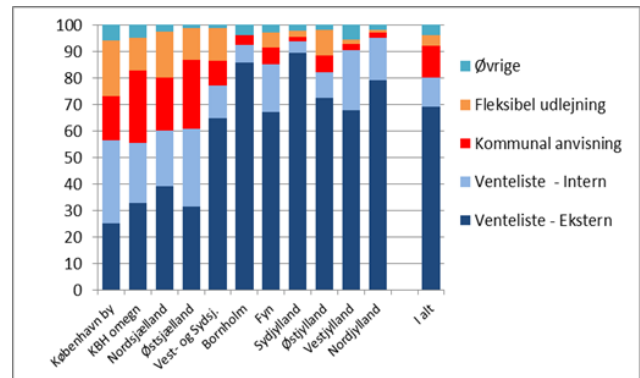
godt en tredjedel årligt fraflyttes. Omkring 60 pct. af samtlige almene familieboliger er blevet omsat siden 2010.

I 2018 blev 78 pct. af de nyudlejede almene familieboliger udlejet efter anciennitet på en venteliste og langt hovedparten via ekstern venteliste. Kommunal anvisning blev anvendt i knap 1 ud af de 8 tilfælde, hvor der var ledige boliger, jf. figur 2.7.

Figur 2.7 | Nyudlejning af almene familieboliger 2018 (pct.vis andel af udlejningstyper)



Figur 2.8 | Nyudlejning af almene familieboliger fordelt på udlejningstype, året 2018



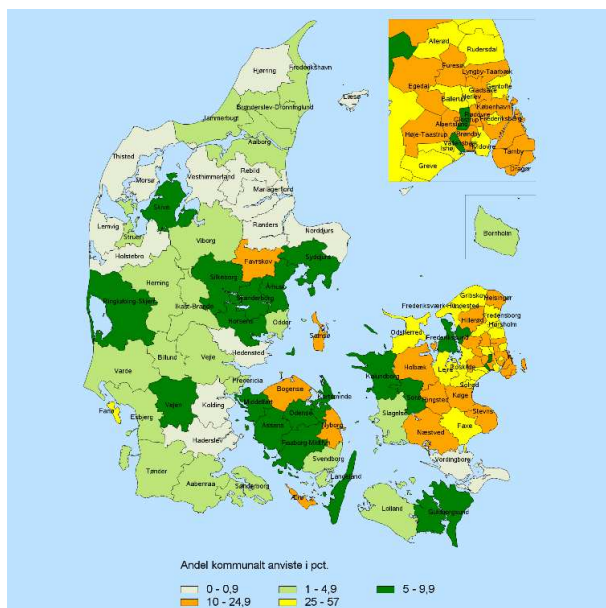
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på Landsbyggefondens Huslejeregister primo 2019

Der er store geografiske forskelle i udlejningsmåden, som groft sagt deler landsdelene op i to hovedgrupper hhv. øst og vest for Storebælt. Dog er der en tydelig forskel mellem hovedstadsregionen og Vest- og Sydsjælland. I Jylland og på Fyn udlejes således flere boliger via ekstern venteliste og færre gennem kommunal anvisning, end det er tilfældet øst for Storebælt.

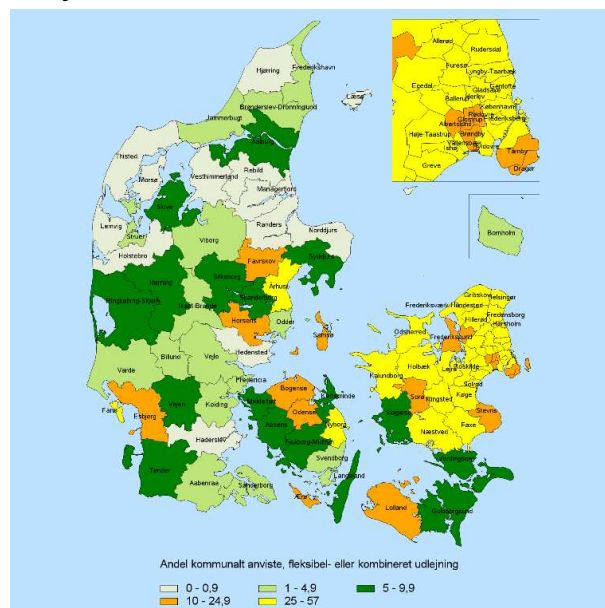
Særligt København og omegnskommunerne hertil har relativt færre boliger, der udlejes ved ekstern eller intern venteliste, og flere boliger, der udlejes via hhv. kommunal anvisning og fleksibel udlejning i forhold til udlejningerne vest for Storebælt, jf. figur 2.9 og 2.10. I hovedstadsregionen er det op mod 40 pct. af boligerne, der udlejes via anvisning og fleksibel udlejning, mens det i det øvrige land varierer mellem 22 pct. i Vest- og Sydsjælland og 3 pct. i Nordjylland. Fyn og Østjylland ligger også med en relativt høj andel, hvilket i høj grad skyldes Odense og Aarhus.

Disse geografiske forskelle i udlejningstyperne afspejler antageligt de generelle efterspørgselsforhold på boligmarkedet.

Figur 2.9 | Andel kommunalt anviste familieboliger (året 2018)



Figur 2.10 | Andel af familieboliger, der er kommunalt anviste, fleksibel eller kombineret udlejet året 2018



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på Landsbyggefondens Huslejeregister primo 2019

### 2.2.3. Huslejen i nyudlejede og kommunalt anviste almene familieboliger

I tabel 2.6 vises bestanden af almene boliger fordelt på månedlig husleje pr. bolig primo 2019 samt antallet af nyudlejede familieboliger og kommunalt anviste boliger.

Af tabellen fremgår, at andelen af familieboliger, der i løbet af 2018 fik nye lejere, udgjorde omkring 11 pct., hvoraf de kommunalt anviste udgjorde godt 1 pct. (knap hver 10. nyudlejede).

Andelen af familieboliger, der fik nye lejere i 2018, udgjorde øst og vest for Storebælt hhv. 9 og 14 pct. Modsat er andelen af kommunalt anviste heraf højere øst end vest for Storebælt med 18 pct. øst og 4 pct. vest for Storebælt.

Huslejens størrelse påvirker endvidere udlejnings- og anvisningsmønsteret. Andelen af nyudlejede familieboliger er højere for familieboliger med en husleje under 4.000 kr. – hhv. 12 og 15 pct. øst og vest for Storebælt. Tilsvarende er andelen af kommunalt anviste i nyudlejede familieboliger højere i boligerne med en husleje under 4.000 kr. med- 21 pct. øst og 5 pct. vest for Storebælt.





	-3.000	3.- 3.999	4.- 4.999	5.- 5.999	6.- 6.999	7.000 +	I alt	Gns. husleje (md. kr.)	Antal
Hele landet	6	16	26	24	15	12	100	5.200	56.700
Kbh. og omegn	5	12	21	23	19	20	100	5.600	12.900
Nord- og Østsjælland	4	6	16	23	23	28	100	6.100	4.900
Vest- og Sydsjælland	6	16	31	27	14	7	100	5.000	5.200
Fyn og Sydjylland	9	22	32	22	9	6	100	4.700	13.100
Østjylland	6	14	26	26	17	12	100	5.200	9.600
Vest- og Nordjylland	7	19	29	25	13	8	100	4.900	11.100
<b>Heraf:</b>									
<b>Kommunalt anvist 2018</b>									
Hele landet	7	16	26	25	16	11	100	5.200	5.400
Kbh. og omegn	6	15	23	25	17	13	100	5.300	2.700
Nord- og Østsjælland	4	9	17	25	25	19	100	5.700	1.100
Vest- og Sydsjælland	4	15	33	28	14	5	100	5.000	500
Fyn og Sydjylland	11	21	40	22	4	1	100	4.400	400
Østjylland	10	25	32	23	8	2	100	4.500	600
Vest- og Nordjylland	8	17	39	22	10	5	100	4.700	200

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Landsbygefondens huslejereregister 1. januar 2019

## 2.3. Rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor

Spørgsmålet om, hvorvidt der er brug for flere billige almene boliger, kan ikke besvares alene fra udbudssiden. De potentielle almene boligtageres indkomstforhold har også betydning.

I dette afsnit er vist familietypeberegninger foretaget med udgangspunkt i en række beregninger for huslejeniveauet i den almene boligsektor. På grundlag af de anvendte forudsætninger beregnes rådighedsbeløbet for forskellige familietyper, som repræsenterer typiske husstande, der kan forventes at efterspørge almene boliger.

Formålet med familietypeberegningerne er således at give et simplificeret billede af virkeligheden for at illustrere de umiddelbare (eller statiske) virkninger på familiernes rådighedsbeløb af forskellige huslejeniveauer i særligt nyere almene familieboliger.

En meget stor del af efterspørgslen efter familieboliger kommer fra lavindkomstgrupper, som af økonomiske grunde typisk ikke vil have andet valg end at efterspørge almene eller private lejeboliger med en relativt lav husleje. Der fokuseres derfor særligt på rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor på *kontanthjælp eller førtidspension* efter boligudgifter.

### 2.3.1. Huslejen i almene boliger i forhold til forskellige familietypers disponible indkomst

For at belyse effekten af det højere huslejeniveau i de nyere almene boliger for typiske husstande, der efterspørger almene boliger, er i tabel 2.8 og 2.9 vist udvalgte familietypers månedlige disponible indkomst før (brutto) og efter (netto) boligudgifter for en gennemsnitlig familiebolig i den eksisterende bestand og i de nyere familieboliger, dvs. også efter evt. boligstøtte.

Tabel 2.8 | Månedlig disponibel indkomst 2019 angivet i kr. for udvalgte familietype før og efter boligudgift fordelt på to huslejeniveauer

Familietype:	Brutto	Netto (5.200 kr./måned)	Netto (7.300 kr./måned)
Enlig LO-arbejder uden børn	19.930	14.730	13.280
LO-par med 2 børn i børnehave	39.480	34.280	32.180
Par på kontanthjælp (op til 6 måneder) med 2 børn	22.870	17.670	15.570
Enlig pensionist	10.980	8.800	7.720
Enlig pensionist med ATP	11.490	9.160	8.230
Enlig førtidspensionist	13.220	9.500	8.280
Par på førtidspension	23.030	17.830	16.240
Enlig efterlønsmodtager	12.150	7.620	5.740
Enlig dagpengemodtager	13.380	8.850	6.970
Enlig kontanthjælpsmodtager over 25 år	8.560	5.480	3.660

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens beregninger med lovmodellens familietypemodell

Den månedlige husleje for almene familieboliger er i tabel 2.9 vist som andel af familietypers månedlige disponible indkomst (netto) for såvel bestanden af almene familieboliger, som de nyere familieboliger på landsplan og i København by og omegn.

Tabel 2.9 | Månedlig husleje i almene familieboliger 2019 som andel af månedlig disponibel indkomst 2019 for udvalgte familietyper efter evt. udgifter til daginstitution og evt. boligstøtte

	Bestanden af familieboliger			Nyere familieboliger (2010+)			Nyere familieboliger i Kbh. by og omegn (2010+)		
	Nederste 25%	Median	Øverste 25%	Nederste 25%	Median	Øverste 25%	Nederste 25%	Median	Øverste 25%
Månedlig husleje i familieboliger (kr./bolig)	4.200	5.200	6.200	6.600	7.300	8.100	7.400	8.300	9.300

Husleje som andel af månedlig disponibel indkomst (netto)									
Familietype:	I pct. ift. til huslejen i bestanden			I pct. ift. huslejen i nyere boliger			I pct. ift. huslejen i nyere boliger i kbh		
Enlig LO-arbejder	21	26	31	32	36	40	35	40	45
LO-par med 2 børn i børnehave	11	13	16	17	19	21	19	21	24
Par på kontanthjælp (op til 6 måneder) med 2 børn	19	23	27	29	32	36	32	36	41
Enlig pensionist	31	37	44	44	49	54	49	55	62
Enlig pensionist med ATP	30	36	43	42	47	52	47	54	60
Enlig førtidspensionist	29	35	42	42	47	53	46	52	58
Par på førtidspension	18	22	27	28	31	35	31	35	39
Enlig efterlønsmodtager	33	40	48	50	56	62	56	63	71
Enlig dagpengemodtager	30	37	44	46	51	57	51	58	65
Enlig kontanthjælpsmodtager over 25 år	44	48	56	60	67	74	67	76	85

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens beregninger med lovmodellens familietypemodell.

Den månedlige husleje udgør en større andel af den månedlige disponible indkomst i nyere familieboliger end den eksisterende bestand af familieboliger. Tilsvarende udgør huslejen en større andel af den månedlige disponible indkomst i nyere familieboliger i København by og omegn end nyere familieboliger på landsplan. Det er i høj grad et udtryk for, at de nyere familieboliger i København by og omegn har en højere husleje end på landsplan. For en enlig kontanthjælpsmodtager i København by og omegn udgør huslejen 85 procent af den månedlige disponible indkomst mod 56 procent i den eksisterende bestand af almene familieboliger.

### 2.3.2. Rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor på kontanthjælp eller førtidspension

I tabel 2.10 belyses eksempler på rådighedsbeløb for beboere i den almene sektor på kontanthjælp eller førtidspension efter boligudgifter. Der ses på hhv. enlige og par samt boliger i hele bestanden i det nyere byggeri og i boliger i det nyere byggeri beliggende i København og omegn fordelt på forskellige boligstørrelser og huslejer liggende i intervallet fra knap 4.800 kr. om måneden (for en typisk familiebolig på 66-75 m<sup>2</sup>) og op til godt 8.300 kr. (for en nyere familiebolig på 91-106 m<sup>2</sup> beliggende i København og omegn).

Tablet 2.10 | Månedligt rådighedsbeløb efter boligudgift, evt. boligstøtte for enlige og par i forskellige dele af den almene boligmasse (2019-pl)

Enlige	Husleje	Kontanthjælpsmodtagere			Førtidspensionister		
	66-75 m <sup>2</sup>	Uden børn	1 barn	2 børn	Uden børn	1 barn	2 børn
Samlede bestand	4.730	5.512	10.380	13.577	9.883	13.700	17.106
Nyere boliger (2010+)	5.920	5.035	9.190	12.387	9.346	13.224	16.630
Heraf i København by og omegn	6.520	4.435	8.590	11.787	9.076	12.984	16.390

Par	Husleje	Kontanthjælpsmodtagere			Førtidspensionister		
	91-105 m <sup>2</sup>	Uden børn	1 barn	2 børn	Uden børn	1 barn	2 børn
Samlede bestand	6.200	11.097	15.801	16.671	16.827	17.043	18.323
Nyere boliger (2010+)	7.360	9.937	14.929	15.511	15.973	16.598	17.859
Heraf i København by og omegn	8.310	8.987	13.979	14.561	15.228	15.648	16.975

Anm.: Rådighedsbeløbet er opgjort efter indbetaling til ATP samt evt. udgifter til daginstitution. Beregningerne er baseret på en række standardforudsætninger om blandt andet udgifter til forbrug (el, vand og varme), skatteprocent. For familier med et barn er barnet 5 år, og for familier med to børn er børnene hhv. 5 år og 10 år.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens beregninger med lovmodellens familietypermodel.

Det ses af tabel 2.10, at en enlig kontanthjælpsmodtager uden forsørgerpligt i en familiebolig på 66-75 m<sup>2</sup> vil have et månedligt rådighedsbeløb mellem omkring 5.500 kr. (for en typisk bolig i bestanden) og 4.400 kr. pr. (for en nyere familiebolig beliggende i København og omegn). En enlig forsørger på kontanthjælp med 2 hjemmeboende børn i tilsvarende boliger vil have et månedligt rådighedsbeløb mellem omkring 13.600 kr. til 11.800 kr. For enlige førtidspensionister i tilsvarende boliger ligger rådighedsbeløbet fra om-

kring 9.000 kr. (uden forsørgerpligt) og op til godt 17.000 kr. (med 2 hjemmeboende børn).

## 2.4. Centrale pointer

Antallet af beboere i den almene boligsektor udgør godt 1 mio. personer, svarende til godt en sjettedel af den samlede befolkning. Der er aktuelt ca. 900.000 beboere i almene familieboliger og 40.000 beboere i almene ungdomsboliger.

Beboersammensætningen i den almene boligsektor adskiller sig markant fra beboersammensætningen i de øvrige tre sektorer på boligmarkedet på en række områder. I den almene boligsektor er der således en overvægt af førtidspensionister og ledige, herunder kontanthjælpsmodtagere. En tredjedel af beboerne (mellem 18-64 år) er på offentlige ydelser, såsom kontanthjælp eller førtidspension, hvilket er cirka tre gange så mange set i forhold til de øvrige boligsektorer. I forhold til etnicitet adskiller den almene boligsektor sig ligeledes ved, at en fjerdedel af samtlige beboere har ikke-vestlig baggrund svarende til, at godt halvdelen af alle indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande bor i sektoren. Uddannelsesniveaue er også markant lavere for beboerne i den almene boligsektor.

Nogle almene boligafdelinger er præget af en særligt skæv beboersammensætning bl.a. karakteriseret ved en kraftig underrepræsentation af personer på arbejdsmarkedet, overrepræsentation af personer med lavt uddannelsesniveau og/eller en høj andel af beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Pr. 1. december 2018 var der 43 udsatte boligområder med 87.000 beboere i familieboliger.

Beboerne i den almene sektor, herunder i det nyere almene byggeri, har en lavere gennemsnitlig indkomst end beboerne i de øvrige sektorer på boligmarkedet, klart mest markant i forhold til ejerboligsektoren og forholdsvis begrænset i forhold til private lejeboliger. Samtidig er indkomstspredningen inden for den almene sektor mindre end i de andre sektorer, hvor den også er markant større i private lejeboliger.

Karakteristisk for beboerne i de 25 pct. billigste familieboliger, hvor den månedlige husleje er på op til 4.200 kr., er en meget høj andel enlige og en lav andel børnefamilier. De billigste boliger har endvidere en større andel af husstande med relativt lav betalingsevne, fx kontanthjælpsmodtagere og unge i alderen 18-25 år, hvorimod beskæftigede og beboere med videregående uddannelse er underrepræsenteret i de billigste familieboliger. Indkomstspredningen for beboerne i familieboliger fordelt på hhv. de 25 pct. billigste og dyreste familieboliger indikerer dog et vist potentiale for en bedre fordeling af de billigste boliger i forbindelse med genudlejning.

Familietypeberegninger vedrørende husleje i almene boliger og beboernes disponible indkomst for enkeltstående husstande med forskellige karakteristika viser, at især kontanthjælpsmodtagere har et relativt lavt rådighedsbeløb, både før og efter boligudgifter.

Beboersammensætningen afspejler samlet set, at den almene boligsektor, i overensstemmelse med sit boligsociale formål, stiller boliger til rådighed for socialt og/eller økonomisk vanskeligt stillede befolkningsgrupper. Det be-

mærkes i den forbindelse, at der i almenboliglovens målsætning om udlejning af almene boliger indgår, at en varieret beboersammensætning skal søges fremmet.

Beboersammensætningen kan ændres via mobilitet på boligmarkedet. Omkring hver 10. familiebolig fraflyttes årligt, og omkring 60 pct. af den aktuelle bestand af familieboliger er blevet fraflyttet siden 2010.

I 2018 blev 78 pct. af de nyudlejede almene familieboliger udlejet efter anciennitet på en venteliste og langt hovedparten via ekstern venteliste. Kommunal anvisning blev anvendt i knap 1 ud af de 8 tilfælde og kommunal anvisning og fleksibel udlejning i knap 1 ud af 5 tilfælde.

Tallene dækker over geografiske forskelle. I hovedstadsregionen (København og omegn, Nordsjælland og Østsjælland) er det op mod 40 pct. af boligerne, der udlejes via kommunal anvisning og fleksibel udlejning, mens det i det øvrige land varierer mellem 22 pct. i Vest- og Sydsjælland og 3 pct. i Nordjylland. Herimellem ligger Fyn og Østjylland, hvilket i høj grad skyldes Odense og Aarhus.

Hvis der alene ses på andelen, der udlejes via kommunal anvisning, ligger den på Sjælland generelt på over 10 pct., når der ses bort fra enkelte kommuner mod vest og syd, og i mange kommuner i hovedstadsregionen ligger den på over 25 pct.

Der ses en vis sammenhæng mellem huslejens størrelse og mønster for udlejning og anvisning. Andelen af nyudlejede familieboliger er højere for familieboliger med en husleje under 4.000 kr. – hhv. 12 og 15 pct. øst- og vest for Storebælt. Tilsvarende er andelen af kommunalt anviste boliger i nyudlejede familieboliger højere i boligerne med en husleje under 4.000 kr. med 21 pct. øst for Storebælt og 5 pct. vest for Storebælt.

Dette kan ses som indikation på, at det generelt kan være vanskeligere for kommunerne at få stillet passende boliger til rådighed for anvisning i hovedstadsregionen, herunder især de centrale dele, samt i Østjylland (Aarhus).

## 3. Praksis for nybyggeristyring og boligsocial anvisning

Tendenser til stigende gennemsnitlige boligstørrelser og huslejeniveauer i nybyggeriet, jf. kapitel 1, står i kontrast til kommunernes udfordringer med at skaffe nok billige almene boliger til boligsocial anvisning. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan kommunerne har tilrettelagt deres praksis for henholdsvis nybyggeristyring og boligsocial anvisning, da dette påvirker kommunernes muligheder for at dække det lokale boligbehov.

Kapitlet beskriver for det første kommunernes muligheder for at tilrettelægge deres praksis for nybyggeristyring og boligsocial anvisning og giver for det andet et indblik i, hvordan kommunerne har tilrettelagt deres praksis for nybyggeristyring og boligsocial anvisning med fokus på tilvejebringelse af billige almene boliger.

Beskrivelserne er baseret på dels en spørgeskemaundersøgelse, udsendt til samtlige kommuner, og dels interviews med en række kommuner, jf. afsnit 5.2.

### 3.1. Nybyggeristyring

#### 3.1.1. Rammerne for nybyggeristyring

Styringen af det almene nybyggeri er karakteriseret ved en vidtgående decentralisering af beslutningskompetencen og finansieringsansvaret til kommunerne. Staten fastlægger de overordnede rammer for sektorens virke, herunder graden af offentlig støtte, mens kommunerne under hensyntagen til de lokale forhold har tilsagnskompetencen og tilrettelægger det lokale samarbejde med boligorganisationerne.

Decentraliseringen indebærer, at det er den enkelte kommune, der meddeler tilsagn om offentlig støtte til etablering af nye almene boliger og dermed også på statens vegne giver tilsagn om ydelsesstøtte. Kommunernes tilsagnsgivning skal baseres på en samlet vurdering af situationen på det lokale boligmarked og behovet for nyt støttet boligbyggeri.

Kommunen skal ifølge almenboligloven hvert år foretage en opgørelse af antallet af ledige almene familie-, ældre- og ungdomsboliger og selvejende almene ungdomsboliginstitutioner, som er opført med offentlig støtte, og som medfører lejetab. På baggrund af opgørelsen skal kommunen vurdere årsagen til ledigheden og træffe foranstaltninger til nedbringelse af denne.

Desuden skal kommunen i forlængelse heraf underrette ressortministeriet, hvis den meddeler tilsagn til alment byggeri, på et tidspunkt hvor ledigheden af almene boliger overstiger 2 pct. Underretningen skal indeholde en opgørelse over, hvilke foranstaltninger kommunen har foretaget for at nedbringe boligledigheden i kommunen.

### **Gældende regler om krav til alment nybyggeri**

Ifølge almenboligloven skal boligorganisationen i forbindelse med opførelse og renovering m.v. af almene boliger tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler. Byggeriet skal have en god arkitektonisk, teknisk, sundhedsmæssig og miljø- og energimæssig kvalitet. Omkostninger og husleje skal samtidig holdes på et sådant niveau, at boligerne kan påregnes udlejet efter deres formål.

Hensynene bag reglerne om nybyggeri er sammenfattende at sikre:

- at gennemføre nybyggeri i et omfang og af en art, som der er behov for i lokalområdet,
- at boligerne bliver opført til en pris, som er i overensstemmelse med boligernes grundlæggende boligsociale formål,
- at statens og Landsbyggefondens udgifter til ydelsesstøtte ikke overstiger det nødvendige,
- fremme af bestemte boligformer, som lovgiver mener, at der er særligt behov for.

For så vidt angår boligernes udformning er der generelt fastlagt en række vilkår, herunder at boligerne skal være uden luksuspræg, men udstyret tidsvarende, og der skal være selvstændigt toilet, bad, køkken med indlagt vand og afløb.

De enkelte familie- og ældreboligers bruttoareal må desuden ikke overstige 115 m<sup>2</sup> og ungdomsboligerne må ikke overstige 50 m<sup>2</sup>. Samtidig må det gennemsnitlige boligareal, inkl. fælleslokaler, ikke overstige 110 m<sup>2</sup> pr. bolig.

Alment nybyggeri er omfattet af et maksimumsbeløb for anskaffelsessummen, jf. kapitel 1. Der kan således kun ydes støtte til byggeri, der holder sig inden for maksimumsbeløbet.

### **Kommunale krav til alment nybyggeri**

Kommunen har i udgangspunktet mulighed for indflydelse på alle forhold vedrørende nybyggeriet. De krav, som kommunen stiller, vil normalt tage udgangspunkt i de konkrete behov, som det pågældende byggeri skal opfylde. Kommunens vurdering heraf sker normalt på grundlag af en række faktorer bestående af fx befolkningsudviklingen og dens fordeling efter alder, indkomst og andre sociale karakteristika, boligmassens alder og sammensætning, erhvervsudvikling og byudvikling.

På baggrund heraf fastlægger kommunen og boligorganisationen de krav, der skal gælde for byggeriet. Kommune og boligorganisation fastlægger mere eller mindre detaljeret, såsom antallet af boliger, deres størrelse og byggeriets beliggenhed.

Kommunen kan derudover i forbindelse med tilsagnet stille vilkår, herunder de særlige vilkår, som det konkrete projekt giver anledning til jf. kapitel 6, § 18 i bekendtgørelse om støtte til almene boliger m.v.

Kravene kan omfatte:

- anskaffelsesudgift



- huslejeniveau
- boligstørrelse
- energikrav
- klimatilpasning
- rumplacering
- parkering
- byggeriets arkitektoniske udformning
- lysforhold
- affaldshåndtering
- tilgængelighedsniveau

Rambøll gennemførte i 2017<sup>13</sup> en analyse af lokale krav til almene boliger. Analysen havde til formål at kortlægge, hvilke krav<sup>14</sup> der stilles til almene byggeprojekter, samt undersøge kravenes eventuelle effekt på udgifterne til de almene byggerier. Analysen viste, at det særligt er de funktionelle krav og de byggetekniske krav, som vurderes at være fordyrende for det enkelte projekt. Dog viste analysen, at denne type lokale krav har en begrænset udbredelse sammenlignet med proces- og dokumentationskrav, som observeres i stort set alle kommuner. Det vurderes derfor, at proces- og dokumentationskravene har den største udgiftsdrivende effekt for det samlede nybyggeri grundet kravenes udbredelse.

### 3.1.2. Praksis for nybyggeristyring

Som det fremgår ovenfor, har kommunerne vide rammer for at styre omfanget af nye almene boliger, ligesom de bl.a. kan stille krav til såvel boligstørrelser som huslejeniveauer (startlejen). For at undersøge i hvilket omfang og hvordan kommunerne gør brug af disse redskaber, er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse og en række interviews med udvalgte kommuner.

#### **Kommunale krav til huslejeniveau**

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 40 pct. af de kommuner, der har givet tilsagn til nye almene familieboliger i perioden 2016-2018, på tilsagnstidspunktet stiller krav til boligernes tilsigtede huslejeniveau på ibrugtagningstidspunktet. Ses der nærmere på de 40 pct. af kommunerne, der udøver denne generelle huslejestyring står disse kommuner tilsammen for tilsagn til 45 pct. af den samlede mængde nye almene familie- og ungdomsboliger i perioden 2016-2018<sup>15</sup>. Rent størrelsesmæssigt (målt på indbyggertal) er der tale om en sammensat gruppe. Der ses dog en tendens til, at andelen af kommuner, som foretager huslejestyring, vokser med kommunestørrelsen.

---

<sup>13</sup> Rambøll, maj 2017. "Analyse af lokale krav til almene boligbyggerier" samt "Analyse af anskaffelsesudgifter for alment boligbyggeri".

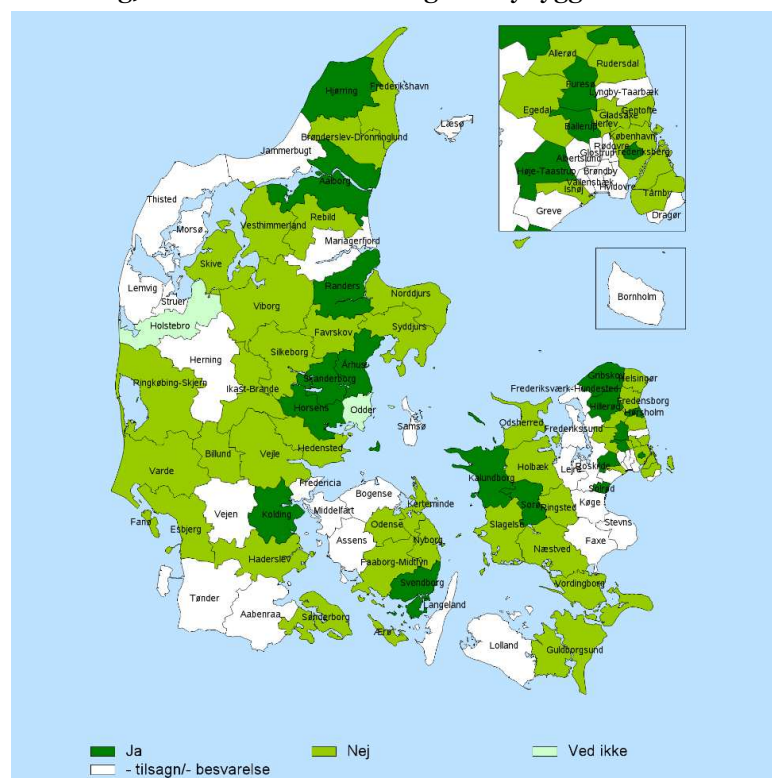
<sup>14</sup> Analysen tager udgangspunkt i proces- og dokumentationskrav, funktionelle krav samt byggetekniske krav.

<sup>15</sup> Andelen er baseret på den samlede mængde boliger i Skema A-tilsagn i perioden 2016-2018 blandt de kommuner, som har besvaret spørgeskemaundersøgelsens første del vedrørende nybyggeristyring. Tilsagnsdata stammer fra udtræk fra TBSTs boligstatistiske database april 2019.

Til sammenligning er graden af huslejestyling for almene ungdomsboliger marginalt større end for almene familieboliger, idet 48 pct. af de kommuner, der har givet tilsagn til nye ungdomsboliger i perioden, stiller krav om det tilsigtede huslejeniveau på ibrugtagningstidspunktet. En mulig forklaring på denne forskel er, at almene ungdomsboliger opføres til en særlig målgruppe, som typisk har en begrænset betalingsevne, hvorfor huslejeniveauet er afgørende for boligernes anvendelighed i forhold til målgruppen.

Spørgeskemaundersøgelsen viser ligeledes, at 29 pct. af de kommuner, som har givet tilsagn til nye almene familieboliger i perioden 2016-2018 og besvaret spørgeskemaet, stiller krav om, at en vis andel af boligerne tilsigtes at have et særligt lavt huslejeniveau med henblik på fx boligsocial anvisning, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 | Kommuner der stiller krav/vilkår til, at en vis andel af boligerne tilsigtes at have et særligt lavt huslejeniveau (med henblik på fx boligsocial anvisning) i forbindelse med tilsagn til nybyggeri af almene familieboliger.



Anm.: Baseret på 63 kommunebesvarelser. Gruppen ”-tilsagn / - besvarelse” indeholder de kommuner, der enten ikke har givet tilsagn til almene familieboliger i perioden 2016-2018 eller ikke har besvaret spørgeskemaet/det pågældende spørgsmål.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af data fra Transport- og Boligministeriet

Til sammenligning stiller kun 13 pct. af kommunerne et tilsvarende krav ved tilsagn til nye almene ungdomsboliger, hvilket formentlig skyldes, at ungdomsboliger generelt opføres som mindre boligheder med et relativt lavt huslejeniveau for derved at tilgodesee målgruppens betalingsevne.

Andelen af kommuner, der stiller krav om, at en vis andel af nye familieboliger har et særligt lavt huslejeniveau, er således mindre sammenlignet med den generelle huslejestyling for almene familieboliger. Den lavere andel

hænger formentlig sammen med, at fokus på tilvejebringelse af særligt billige almene boliger ikke er lige relevant for alle kommuner, idet behovet for billige almene boliger varierer på tværs af Danmark grundet forskelle i blandt andet huslejeniveauer, antal borgere med et boligsocialt behov m.v.

Ses der nærmere på gruppen af kommuner, der stiller krav om særligt billige almene familieboliger, er denne ligeledes karakteriseret ved en tendens til, at tilbøjeligheden til at stille krav om særligt billige almene boliger vokser med kommunestørrelsen.

Sammenholdes kommunernes besvarelser på tværs af de forskellige spørgsmål relateret til huslejestyling ved tilsagn til almene familieboliger, er der en tendens til, at de kommuner, som foretager en generel huslejestyling, også mere hyppigt stiller krav om billige almene familieboliger målrettet fx boligsocial anvisning.

Sammenholdes kommunernes huslejestyling med deres besvarelse af spørgeskemaets boligsociale del kunne man have en forventning om, at de kommuner, der oplever det som vanskeligt at dække deres behov for boligsocial anvisning, har et større fokus på at tilvejebringe nye almene familieboliger med en særlig lav husleje. Af tabel 3.1 fremgår det imidlertid, at denne forventede sammenhæng ikke entydigt kan påvises ud fra kommunernes besvarelser af spørgeskemaet. Andelen af kommuner, der oplever det som vanskeligt at dække deres anvisningsbehov og ikke stiller krav om nye almene boliger med et særligt lavt huslejeniveau, er således større (57 pct.) end andelen af kommuner, der stiller krav (43 pct.).

Tabel 3.1 | **Sammenhæng mellem oplevet anvisningsbehov og krav om almene familieboliger med særlig lav husleje**

Krav om særligt lavt husleje-niveau	Vanskeligt at dække anvisningsbehov					
	Antal kommuner			Procent		
	Ja	Nej	I alt	Ja	Nej	I alt
Ja	13	5	18	43	26	37
Nej	17	14	31	57	74	63
I alt	30	19	49	100	100	100

Kilde: Transport- og Boligministeriet

Én mulig forklaring på dette kan være, at nogle kommuner ikke ved, at der kan stilles krav til huslejeniveau ved tilsagn til nye almene boliger. En anden mulig forklaring kan være, at kommunerne anvender forskellige strategier til dækning af deres anvisningsbehov. Nogle kommuner anvender nybyggeriet, hvor der stilles krav om små og billige almene boliger, mens der i andre kommuner fokuseres på forbedring af deres anvisningsret via aftaler med de almene boligorganisationer. Samlet set kan det dog konkluderes, at der er et vist potentiale for, at redskaberne til nybyggeristyling kan anvendes i et større omfang, end det sker i dag.

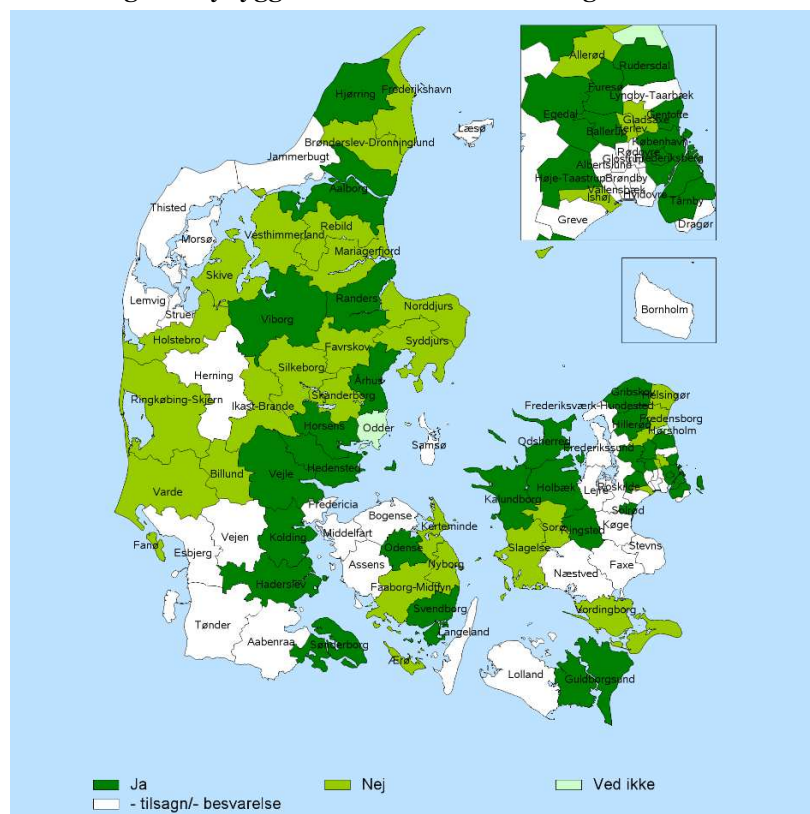
### Kommunale krav til boligstørrelse

Figur 3.2 viser, at 49 pct. af de kommuner, der har givet tilsagn til nye almene familieboliger i perioden 2016-2018, stiller krav til boligernes størrelse, som ikke blot afspejler de øvre størrelsesgrænser fastsat i almenboligloven. Dette indikerer, at kommunerne udøver en marginal større grad af aktiv sty-

ring for så vidt angår familieboligstørrelse, end det er tilfældet med tilsigtet huslejeniveau som beskrevet ovenfor.

Det kan hænge sammen med, at styring via boligernes størrelse indirekte har betydning for boligernes huslejeniveau, hvorved en kommune kan udøve styring over såvel størrelse som huslejeniveau på samme tid. Styring efter boligstørrelse er dog alt andet lige et mindre effektivt styringsredskab end styring efter husleje, såfremt formålet med styringen er at ramme et bestemt huslejeniveau.

Figur 3.2 | Kommuner der stiller krav til boligernes størrelse i forbindelse med tilsagn til nybyggeri af almene familieboliger



Anm.: Baseret på 62 kommunebesvarelser. Gruppen ”-tilsagn / - besvarelse” indeholder de kommuner, der enten ikke har givet tilsagn til almene familieboliger i perioden 2016-2018 eller ikke har besvaret spørgeskemaet/det pågældende spørgsmål.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af data fra Transport- og Boligministeriet

Sammenholdes kommunernes besvarelser på tværs af de forskellige spørgsmål relateret til styring efter boligstørrelse og huslejestyring, er der en tendens til, at de kommuner, som foretager en generel huslejestyring for familieboliger, også hyppigere stiller krav til boligstørrelse.

For så vidt angår kommunernes oplevede vanskeligheder med dækning af anvisningsbehov, kan der, som med huslejestyringen ovenfor, ikke påvises nogen entydig sammenhæng med kommunernes tilbøjelighed til at stille krav til familieboligstørrelse.

## Tilvejebringelse af små og billige almene boliger

På baggrund af de gennemførte interviews med udvalgte kommuner kan det konkluderes, at de store kommuner generelt har et stort fokus på tilvejebringelse af små og billige almene boliger<sup>16</sup> til brug for boligsocial anvisning, mens fokus generelt er mindre i de mellemstore og mindre kommuner. Der er dog eksempler på, at nogle af de mellemstore kommuner ligeledes har fokus på at tilvejebringe små og billige boliger.

Små og billige almene boliger opføres i de interviewede kommuner generelt ikke solitært, men forsøges indarbejdet som en delmængde af almene nybyggeriprojekter, som indeholder forskellige boligtyper med varierende boligstørrelser og huslejeniveauer.

En af de store kommuner stiller krav om en fast andel af små og billige almene familie- og ungdomsboliger i almene nybyggeriprojekter, hvortil kommunen har 100 pct. anvisningsret, mens andelen i højere grad fastsættes med udgangspunkt i det enkelte projekt i de to andre store kommuner. Foruden boligstørrelse indgår tilsigtet huslejeniveau også som styringsparameter for nogle kommuner. Styling efter husleje fremfor boligstørrelse opfattes dog som vanskeligere at håndtere, da boligorganisationerne ikke i samme grad kan styre efter et eksakt huslejeniveau sammenlignet med en eksakt boligstørrelse.

De store kommuner fremhæver generelt, at det er vanskeligt for boligorganisationerne at tilvejebringe små og billige almene familieboliger, dels fordi boligerne er vanskelige at indpasse rent byggeteknisk i de anvendte byggesystemer, og dels fordi boligerne presser økonomien i de enkelte projekter, da anskaffelsessummen skal fordeles ud på færre kvadratmeter grundet boligernes begrænsede størrelse. De fremhæver også, at boligerne har mere tilfælles med almene ungdomsboliger end familieboliger, da små og billige almene familieboliger typisk opføres med en størrelse svarende til almene ungdomsboliger for derved at sikre et tilpas lavt huslejeniveau<sup>17</sup>.

Som begrundelse for kommunernes fokus på tilvejebringelse af små og billige boliger påpeges en generel tendens til, at bestanden af billige almene boliger reduceres som følge af blandt andet forbedrings-<sup>18</sup> og renoveringsarbejder samt lejlighedssammenlægninger<sup>19</sup>, hvilket vanskeliggør den boligsociale anvisningsopgave. Hertil kommer, at opgaven med boligplacering af flygtninge har nødvendiggjort et større fokus på tilvejebringelse af billige almene boliger, da denne gruppe typisk har en ringe betalingsevne. Dette fokus ses også i kommuner med et mindre pres på boligmarkedet.

---

<sup>16</sup> Små og billige almene boliger henviser i denne sammenhæng til boliger, som har et huslejeniveau (kr./md.), der er overensstemmende med den boligsociale målgruppes betalingsevne.

<sup>17</sup> Af kapitel 1 fremgår det, at hovedparten af de små familieboliger med statsligt tilskud opføres som 1-rums og 2-rums boliger med en gennemsnitsstørrelse på hhv. 40 og 53 m<sup>2</sup>, hvilket er større end gennemsnitsstørrelsen for en almen ungdomsbolig (39 m<sup>2</sup>).

<sup>18</sup> Fx brug af den kollektive og individuelle råderet jf. afsnit 4.6.

<sup>19</sup> Det bemærkes, at kommunerne har mulighed for at udøve indflydelse over de nævnte forhold i henhold til almenboligloven.

Endelig vurderer hovedparten af kommunerne, at den differentierede grundkapitalindskudsmodel for familieboliger i 2019 og 2020 ligeledes vil medføre et større fokus på tilvejebringelse af mindre almene familieboliger. Effekten afhænger dog af, hvor meget forudgående fokus den enkelte kommune har haft på tilvejebringelse af små og billige familieboliger. En mindre kommune påpeger, at den differentierede grundkapitalindskudsmodel ikke tager tilstrækkelig højde for, at behovet for små og billige almene boliger varierer på tværs af kommunerne, hvorfor kommuner med behov for tilvejebringelse af store almene familieboliger ”straffes” ved at skulle afholde en større grundkapitaludgift.

Blandt de kommuner, som har fokus på tilvejebringelse af små og billige almene boliger, efterspørges bedre rammevilkår for opførelse og anvendelse af denne type boliger. For så vidt angår forbedrede opførelsesmuligheder efterspørges blandt andet, at boligtypen udskilles som en separat boligtype i lovgivningen med eget regelsæt og maksimumbeløb. Alternativt foreslås det, at små og billige boliger eventuelt kan opføres med anvendelse af maksimumbeløbet for ungdomsboliger, da denne type boliger har mere tilfælles med ungdomsboliger end med traditionelle familieboliger<sup>20</sup>. For at forbedre kommunernes anvendelsesmuligheder af boligerne efterspørges ligeledes muligheden for, at kommunerne kan yde et huslejetilskud (enten til den enkelte bolig eller beboer).

Udover forbedring af kommunernes muligheder for at opføre og anvende små og billige almene boliger efterspørges der blandt de interviewede kommuner også en mere generel forbedring af rammevilkårene for nybyggeristyringen. En stor kommune efterspørger handlepligt<sup>21</sup> på krav om almene boliger i lokalplaner, så der sikres en tættere kobling mellem stillede plankrav og tilvejebringelsen af nye almene boliger. Samme kommune efterspørger ligeledes, at der indføres et loft over, hvor meget grundprisen må udgøre af maksimumbeløbet, da der er en tendens til, at de almene boligorganisationer overbyder hinanden i forsøget på at få lov til at erhverve byggegrunde af private udviklere.

## 3.2. Udlejning af almene familieboliger og kommunal anvisningsret

### 3.2.1. Rammerne for udlejning af almene boliger og boligsocial anvisning

#### **Udlejning**

Efter reglerne i § 51 i almenboligloven udlejes ledige almene familieboliger som udgangspunkt til de boligsøgende, som er optaget på boligorganisatio-

---

<sup>20</sup> Det bemærkes dog, at små familieboliger med statstilskud i 2016-17 var omfattet af maksimumbeløbet for familieboliger

<sup>21</sup> Bestemmelserne i en lokalplan er bindende for ejere og brugere af de ejendomme, som planen omfatter. Den bindende virkning betyder, at planens bestemmelser skal overholdes ved fremtidig udstykning, bebyggelse, beplantning osv. Planen har derimod ikke virkning for en lovligt eksisterende bebyggelse eller anvendelse, der således kan fortsætte som hidtil uanset lokalplanen.

nens almindelige venteliste – den eksterne venteliste og oprykningsventelisten. Alle boligsøgende kan skrive sig på den eksterne venteliste uanset indkomst eller behov, og ledige boliger udlejes til de boligsøgende, der i længst tid har været optaget på ventelisten. Oprykningsventelisten giver fortrinsret for en lejer til at overtage en anden bolig i boligorganisationen.

Derudover kan en kommunalbestyrelse og en boligorganisation efter almenboliglovens § 60 indgå aftale om fortrinsret for personer på ventelisten, som opfylder særlige kriterier (såkaldt fleksibel udlejning). Formålet er at sikre en varieret beboersammensætning. Der kan fx aftales særlige kriterier for at tilgodese boligsøgende med lave indkomster, boligsøgende i beskæftigelse, skilsmisseramte, studerende m.v. Brug af reglerne om fleksibel udlejning er obligatorisk at anvende i udsatte boligområder.

Desuden giver almenboligloven en kommunalbestyrelse mulighed for at beslutte, at en boligorganisation ved udlejning af almene familieboliger i afdelinger beliggende i områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet skal afvise boligsøgende på ventelisten, som ikke allerede har en bolig i afdelingen, når den boligsøgende og dennes eventuelle ægtefælle (samlevende) i 6 sammenhængende kalendermåneder har modtaget en række nærmere specificerede ydelser, herunder integrationsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælp m.v. (såkaldt kombineret udlejning).

### **Kommunal anvisning**

Efter reglerne i § 59, stk. 1, i almenboligloven har kommunerne mulighed for at anvise familieboliger til boligsøgende. Den kommunale anvisningsret til ledige almene familieboliger går forud for boligorganisationernes udlejning efter ventelistesystemet.

Den almene boligorganisation skal stille indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen med henblik på at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Kommunen afgør ud fra en individuel og konkret vurdering, hvem der har et boligsocialt behov, som kan afhjælpes helt eller delvist ved anvisning af en bolig. Der kan fx være tale om fraskilte boligsøgende, tvangsauktionsramte, personer der udskrives fra institutioner, enlige med børn m.v. Anvisningen sker desuden under hensyntagen til beboersammensætningen i den afdeling, som den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet.

Mulighederne for kommunal anvisning er dog indskrænket i de udsatte boligområder, idet der ikke må anvises til boligsøgende, hvor et medlem af husstanden fx er dømt for et strafbart forhold, inden for de seneste 6 måneder har fået sit lejemål ophævet eller er opsagt som følge af grove overtrædelser af god skik og orden, i 6 sammenhængende kalendermåneder har modtaget integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp, modtager førtidspension m.v.

Almenboliglovens § 59, stk. 2, giver mulighed for, at en almen boligorganisation og kommunalbestyrelsen kan indgå aftale om at stille ledige almene familieboliger i en boligafdeling til rådighed til løsning af påtrængende boligsociale opgaver. Aftalen kan dække op til 100 pct. af de ledige boliger i en afdeling, og kommunalbestyrelsen og boligorganisationen kan i forbindelse hermed aftale kriterier for, hvilke af boligorganisationens boliger, som stil-

les til rådighed for kommunalbestyrelsen, fx kriterier om boligernes størrelse, beliggenhed og husleje.

### **Kommunal anvisning af private lejeboliger**

Kommuner kan herudover i medfør af lov om kommunal anvisningsret indgå aftale med en privat udlejer om kommunal anvisning til dennes boliger med henblik på at løse kommunens boligsociale problemer i kommuner, som har iværksat kombineret udlejning i lov almene boliger m.v.

Anvisningen kan højst omfatte hver fjerde ledige bolig i ejendommen. Det er muligt inden for denne ramme at indgå aftale om, at anvisningen angår et bestemt antal lejligheder i ejendommen. Derved kan kommunen sikre sig at få anvisning til den type bolig, der bedst dækker dens behov i forhold til ansøgergruppen. En aftale om anvisning skal mindst omfatte 2 lejligheder, og ejendommen, det vedrører, skal mindst have 8 lejligheder.

Kommunalbestyrelsen skal offentligt opfordre samtlige ejere af private udlejningsejendomme til at byde ind fx ved annoncering i dagspressen med henvisning til kommunens hjemmeside om yderligere information om ordningen. En aftale med en privat udlejer kan højst have en periode på 6 år, og der kan efterfølgende ikke indgås en ny aftale med denne ejer.

Kommunen udbetaler en godtgørelse for de lejligheder, den råder over, med et beløb fastsat af kommunen og med fuld statslig refusion. Den statslige refusion af godtgørelsen kan maksimalt udgøre 30.000 kr. pr. lejlighed. Lov om kommunal anvisningsret til private udlejningsboliger har været anvendt på i alt 11 boliger siden 1994 og slet ikke i de seneste 12 år.

I henhold til lov om frikommunenetværk kan kommunalbestyrelsen i en kommune i frikommunenetværket om billige boliger og fleksible boligløsninger træffe beslutning om at fravige bestemmelsen i lov om kommunal anvisningsret, om at loven kun gælder i kommuner, som har iværksat kombineret udlejning.

Disse kommunalbestyrelser kan endvidere træffe beslutning om at fravige § 3, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunal anvisningsret således, at aftaler om anvisningsret kan indgås for en periode på indtil 12 år. Der er ikke statslig refusion for disse netværkskommuners udgifter til erhvervelse af anvisningsret.

### **3.2.2. Praksis for boligsocial anvisning**

Som det fremgår ovenfor, har kommunerne og boligorganisationerne en række forskellige udlejnings- og anvisningsredskaber, som kan tilpasses i henhold til det lokale boligbehov. Nedenfor belyses, i hvilket omfang, og hvordan kommunerne gør brug af disse redskaber på baggrund af spørgeskemaundersøgelse og kommuneinterviews. Afsnittet er struktureret i en række underafsnit, som repræsenterer forskellige aspekter af boligsociale anvisning.

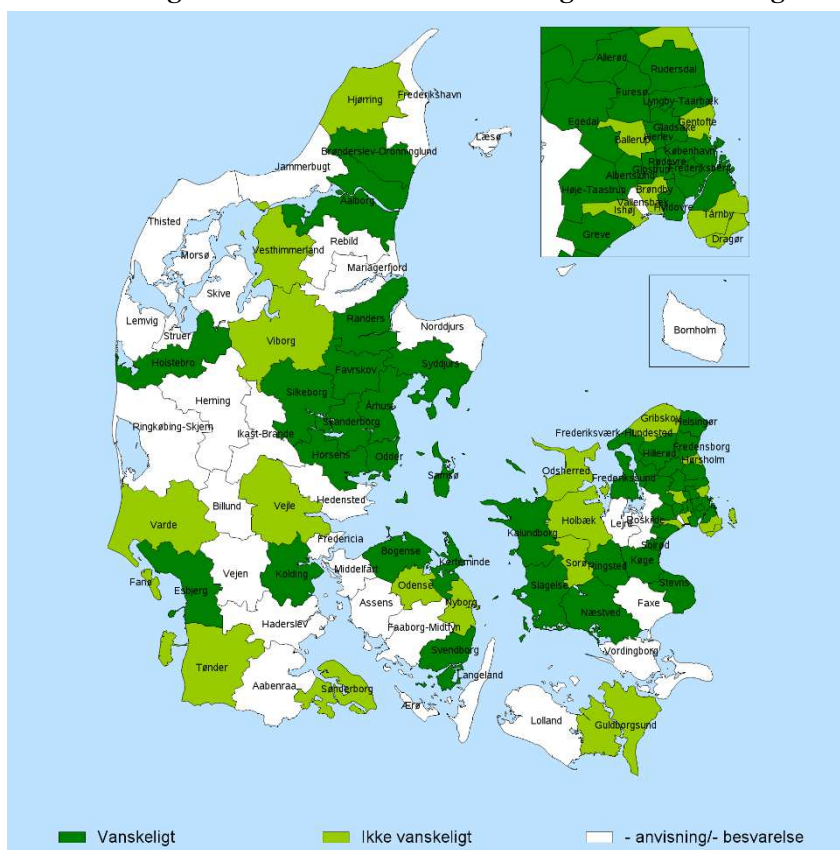


## Dækning af boligsocialt behov

Kommunernes besvarelser viser, at 67 pct. af de kommuner, som har besvaret spørgeskemaet og anvist i perioden 2016-2018, oplever det som vanskeligt at dække deres behov for boligsocial anvisning<sup>22</sup>. Denne gruppe af kommuner er bredt sammensat og består således af store, mellemstore og mindre kommuner (målt på indbyggertal). Der ses dog en svag tendens til, at andelen af kommuner, som oplever vanskeligheder med at dække behovet for boligsocial anvisning, vokser med kommunestørrelse. Tilsammen står gruppen af kommuner for 74 pct. af anvisningerne i perioden 2016-2018<sup>23</sup>.

Figur 3.3 viser i et danmarkskort de kommuner, som har svært ved at dække deres behov for boligsociale anvisning.

Figur 3.3 | Kommuner der har anvist i perioden 2016-2018 og oplever det som vanskeligt at dække deres behov for boligsociale anvisning



Anm.: Baseret på 66 kommunebesvarelser. Gruppen ”-anvisning / - besvarelse” indeholder de kommuner, der enten ikke har anvist til almene familieboliger i perioden 2016-2018 eller ikke har besvaret spørgeskemaet/det pågældende spørgsmål.

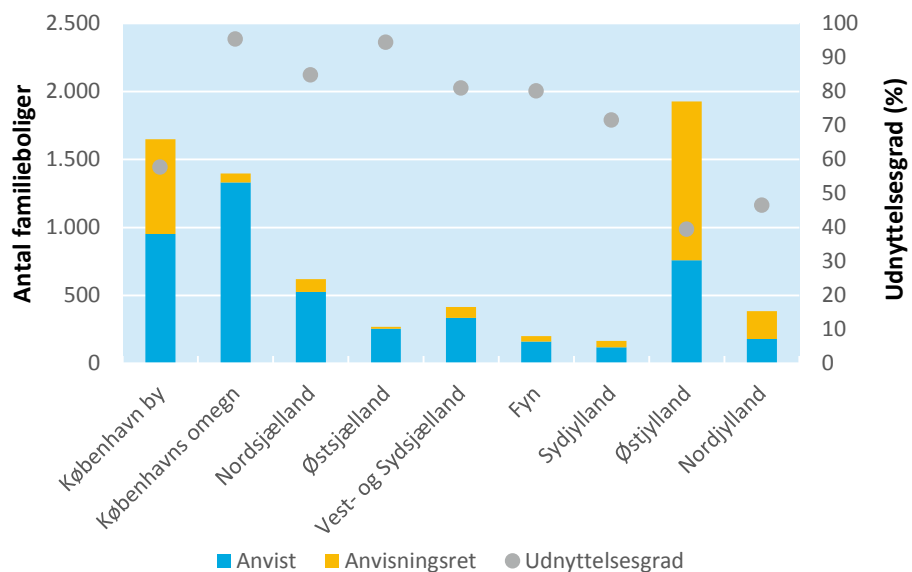
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af data fra Transport- og Boligministeriet

<sup>22</sup> Spørgsmålets formulering i spørgeskemaet lyder: ”Oplever kommunen det som vanskeligt at dække sit behov for boligsocial anvisning?”.

<sup>23</sup> Andelen er baseret på den samlede mængde anvisninger til almene familieboliger i perioden 2016-2018 blandt de kommuner, som har besvaret spørgeskemaundersøgelsens anden del vedrørende boligsocial anvisning. Anvisningsdata stammer fra huslejeregisteret fra Landsbyggefonden på baggrund af indberetninger fra boligorganisationerne.

En mulig indikator for kommunernes vanskeligheder med dækning af deres anvisningsbehov er udnyttelsesgraden af almene familieboliger, som stilles til rådighed for boligsocial anvisning. Med udgangspunkt i kommunernes besvarelser af spørgeskemaet er der beregnet en udnyttelsesgrad, der viser, hvor mange af de ledige boliger, som kommunerne har anvisningsret til, der faktisk anvendes til boligsocial anvisning, jf. figur 3.4. Udnyttelsesgraden for ledige almene familieboliger ligger på omkring 70 pct. i gennemsnit i perioden 2016-2018, hvilket dog dækker over markante geografiske forskelle. De laveste udnyttelsesgrader findes således i Østjylland (Aarhus Kommune) og Nordjylland (Aalborg Kommune) efterfulgt af København.

Figur 3.4 | Udnyttelsesgrad ift. anvisning af ledige almene familieboliger 2016-2018



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af data fra Transport- og Boligministeriet

Som eksempel blev der på landsplan i 2017 stillet ca. 7.200 almene familieboliger til rådighed<sup>24</sup> for boligsocial anvisning, hvoraf der blev anvist til 5.000 af boligerne, svarende til en udnyttelsesgrad på 70 pct., jf. kommunernes besvarelse. Den typiske årsag til, at en bolig returneres til boligorganisationen, er et for højt huslejeniveau sammenlignet med målgruppen for den boligsociale anvisning.

Udnyttelsesgraden påvirkes foruden huslejeniveauet for de ledige boliger også af, hvilken anvisningsret der er aftalt med de almene boligorganisationer i den pågældende kommune. Af interviewundersøgelsen fremgår det, at der kan være forskel på, hvordan anvisningsretten er tilrettelagt i de forskellige kommuner, idet nogle kommuner har en anvisningsret, som fokuserer på adgang til de billigste almene boliger, mens andre kommuner har en bredere anvisningsret, hvor huslejeniveau ikke indgår som udvælgelsesparametre.

<sup>24</sup> Dette tal er opgjort på baggrund kommunernes besvarelse af spørgeskemaet og er således ikke udtryk for, hvor mange almene familieboliger, der samlet blev stillet til rådighed i alle kommuner i perioden. Tallet er således udtryk for kommunernes selvrapporterede anvisningsomfang.

## Praksis for boligsocial anvisning

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 88 pct. af de kommuner, som har besvaret spørgeskemaet og anvist ledige boliger i perioden 2016-2018, anvender boligsociale kriterier. I forbindelse med besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen har mange kommuner medsendt en uddybning af deres boligsociale kriterier. En gennemgang af disse viser, at der dels er forskel på, hvor specifikt kriterierne er formuleret, og dels hvilke kriterier der lægges til grund for vurderingen af det boligsociale behov. I alle tilfælde beror indstillingen dog på en konkret individuel vurdering.

Nogle kommuner anvender mere overordnede kriterier. Fx at borgeren – foruden at mangle en bolig – også skal have visse sociale problemer, som anvisning af en bolig vil være med til at kunne afhjælpe. Andre kommuner anvender supplerende og mere specifikke kriterier, som skitserer, hvilke forhold der i udgangspunktet skal være til stede for, at borgeren er anvisningsberettiget, samt hvilke typiske forhold der ikke er tilstrækkelige for boligsocial anvisning. Nogle kommuner definerer eksplicit målgruppen for den boligsociale anvisning, herunder fx borgere der udskrives fra krisecenter.

Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at 70 pct. af de kommuner, som har besvaret spørgeskemaet og anvist i perioden 2016-2018, har indgået aftale med de almene boligorganisationer om anvisningsret.

For så vidt angår anvisning til andre boligtyper viser spørgeskemaundersøgelsen, at cirka halvdelen af de kommuner, som har besvaret spørgeskemaet og anvist i perioden, anviser til andre boligtyper end almene boliger. Kommunernes besvarelser indikerer, at der primært anvises til kommunalt ejede boliger, såsom kommunalt ejede ældreboliger samt kommunalt ejede udlejningsejendomme. Anvisning til private udlejningsboliger forekommer sjældent, hvilket formentlig hænger sammen med, at anvisning til private udlejningsejendomme sker på baggrund af frivillige aftaler mellem kommunerne og de private udlejere. Af interviewundersøgelsen fremgår det også, at visse kommuner efterspørger bedre muligheder for at anvise til private udlejningsboliger.

## Brug af andre udlejningsredskaber

Foruden kommunal anvisning til almene boliger viser kommunernes besvarelser, at 59 pct. af kommunerne anvender reglerne om fleksibel udlejning<sup>25</sup>, mens det til sammenligning kun er 6 pct. af kommunerne, som har besluttet, at boligorganisationer skal afvise boligsøgende på venteliste efter reglerne om kombineret udlejning<sup>26</sup> (og dermed potentielt har mulighed for anvisning i private udlejningsboliger). Det bemærkes, at 20 pct. af kommunerne angiver, at de ikke ved, hvorvidt der anvendes kombineret udlejning.

---

<sup>25</sup> Til sammenligning viser bagvedliggende udlejningsdata, at 67 pct. af alle kommuner har anvendt fleksibel udlejning i perioden 2016-2018.

<sup>26</sup> Til sammenligning viser bagvedliggende udlejningsdata, at 4 pct. af alle kommuner har anvendt kombineret udlejning i perioden 2016-2018., jf. boligorganisationernes indberetninger til Landsbyggefondens huslejerregister.

### Organisering af den boligsociale anvisning

De gennemførte interviews viser, at hovedparten af kommunerne har organiseret deres praksis for boligsocial anvisning med udgangspunkt i, at sagsbehandlere i decentrale enheder/myndighedscentre med borgerkontakt (fx borgerservice, jobcenter eller specifikke fagområder såsom handicap, familie m.v.) foretager en indledende vurdering af borgernes boligsociale behov.

Hvis det vurderes, at borgeren har et boligsocialt behov, indstilles borgeren herefter til boligsocial anvisning over for en centralt placeret enhed i kommunen, som efterprøver de decentrale enheders vurderinger samt varetager alle aspekter af selve boliganvisningen, herunder *matcher* borgere med ledige almene boliger, administrerer den ”boligsociale venteliste” m.v.

Herudover er samarbejdet med de almene boligorganisationer om anvisning typisk forankret i de centrale enheder. Fælles for de centrale enheder er, at de typisk består af et begrænset antal sagsbehandlere uden egentlig borgerkontakt. En enkelt af de interviewede kommuner fremhæver, at borgere i den pågældende kommune har mulighed for at kontakte den centrale enhed direkte med henblik på boligsocial anvisning. Denne kommune modtager dog, ligesom de andre kommuner, også indstillinger fra decentrale enheder.

### Samarbejdet med de almene boligorganisationer

Kommunerne beskriver generelt samarbejdet med de almene boligorganisationer om boligsocial anvisning som godt og konstruktivt. Den konstruktive samarbejdsrelation fremhæves af kommunerne som en af hovedforudsætningerne for at kunne tilrettelægge en effektiv anvisningspraksis til løsning af kommunernes boligsociale udfordringer. Et konkret eksempel herpå er, at flere af de interviewede kommuner har indgået frivillige aftaler med de almene boligorganisationer, som forbedrer kommunernes anvisningsret afhængig af den lokale kontekst og behov. De almene boligorganisationer opfattes således af kommunerne som værende bevidste om deres sociale ansvar. Der er dog også eksempler på, at det ikke er lykkedes at indgå frivillige aftaler med de almene boligorganisationer.

Det varierer kommunerne imellem, hvor formaliseret samarbejdet med de almene boligorganisationer er. Nogle store og mellemstore kommuner drøfter boligsocial anvisning på det årlige styringsdialogmøde med boligorganisationerne og har tilmed etableret flere formelle fora, der mødes i faste kander og drøfter såvel overordnede problemstillinger som konkrete sager. Samarbejdet foregår typisk på flere administrative niveauer fra ledelsesniveau til sagsbehandlerniveau.

Alle kommuner har ligeledes en fortløbende, uformel dialog med boligorganisationerne om boligsocial anvisning. Et eksempel herpå er, at medarbejdere i de almene boligorganisationer i nogle kommuner fx kontakter kommunale medarbejdere, hvis de oplever, at en beboer er i risiko for at udvikle et boligsocialt behov. Generelt gælder det, at boligsocial anvisning drøftes oftere og tættere med boligorganisationerne i de største kommuner.

## Målgruppen for den boligsociale anvisning

Målgruppen for den boligsociale anvisning er meget sammensat og varierer på tværs af de interviewede kommuner. Fælles for kommunerne er dog, at målgruppen for den boligsociale anvisning oftest består af udsatte borgere (med en overrepræsentation af enlige, hjemløse mænd) tilhørende lavindkomstgrupper på passiv forsørgelse med en forudgående relation til det kommunale system. Enlige kvinder med børn på offentlig overførselsindkomst fylder dog også i målgruppen – særligt i de store kommuner.

Nogle kommuner påpeger også stigende problemer med hjemløshed blandt unge. Problemet omfang er vanskeligt at afdække for de enkelte kommuner, idet mange unge hjemløse er ”sofasovere”, der overnatter hos venner/familie og ikke på gaden eller herberger, hvorfor unge hjemløse typisk har ingen eller meget begrænset kontakt til det kommunale system.

Ud fra interviewene med kommunerne er det blevet tydeligt, at der kan være flere forskellige udløsende årsager til, at der opstår et boligsocialt behov. Årsagerne varierer med målgruppen og spænder over psykiske/fysiske lidelser, handicap, misbrugsproblemer, skilsmisse/samlivsophør, voldsramte m.v. Oftest vil der være mere end én årsag til, at en borger mister eller har svært ved at fastholde en bolig, hvorved der kan opstå et boligsocialt behov.

## Boligsociale kriterier

Brugen af boligsociale kriterier<sup>27</sup> blandt de interviewede kommuner varierer. Nogle kommuner anvender ikke fast definerede kriterier, men fremhæver, at et boligsocialt behov altid vil bero på en individuel konkret vurdering.

Praksis i de kommuner, der anvender boligsociale kriterier, varierer, for så vidt angår kriteriernes indhold, antal og detaljeringsgrad. Disse kommuner fremhæver ligeledes, at vurdering af en borgers boligsociale behov altid beror på en konkret individuel vurdering. Brug af boligsociale kriterier opfattes som en måde, hvorpå kommunen kan synliggøre, hvilke målgrupper og hvilke forhold der typisk skal være til stede for at kunne komme i betragtning til boligsocial anvisning. Brug af boligsociale kriterier kan derfor have en indirekte præventiv virkning overfor de borgere, som mangler en bolig, men som med stor sandsynlighed ikke tilhører målgruppen for boligsocial anvisning.

Fælles for de interviewede kommuner, der anvender boligsociale kriterier, er, at borgeren, foruden at mangle en bolig som følge af en uforudset/akut hændelse, ligeledes skal have andre sociale problemer/udfordringer, som en bolig kan være med til at afhjælpe. Herudover er det ofte et krav, at borgeren har en tilknytning til den pågældende kommune, hvilket vil sige, at borgerens boligsociale behov skal være opstået i den pågældende kommune. Typisk lægges der også vægt på, at borgerens boligsociale behov ikke må være selvforskyldt, og at borgeren selv har forsøgt at løse sit boligsociale behov uden resultat. Heri ligger der også indirekte en antagelse om borgerens øko-

---

<sup>27</sup> Dvs. vejledende minimumskriterier for i hvilke situationer der kan være tale om et boligsocialt behov, som bør afhjælpes ved boligsocial anvisning. Boligsociale kriterier vil typisk fremgå af den enkelte kommunes hjemmeside.

nomiske formåen, idet borgere med en god økonomi alt andet lige har bedre muligheder for at løse deres boligsociale behov.

En mellemstor kommune skiller sig ud fra de øvrige ved i mindre grad at fokusere på økonomisk formåen. En boligsøgendes økonomiske situation bruges typisk bruges som indikator for, hvorvidt en borger selv kan løse sit boligsociale behov. Det er dog ikke kun er lavindkomstgrupper, som kommer i betragtning til boligsocial anvisning. Borgere med en større økonomisk formåen vil også kunne komme i betragtning til boligsocial anvisning i den pågældende kommune, hvis borgeren er skilsmisseramt og har hjemmeboende børn.

### **Vurdering af boligsocialt behov**

For de fleste kommuner medfører kravet om, at der skal ske en konkret og individuel vurdering af det boligsociale behov, at de decentrale enheders indledende vurderinger efterprøves fra centralt hold. Kommunerne fremhæver, at borgerens økonomiske formåen er særlig afgørende for at kunne boliganvise, da kommunerne skal sikre sig, at den pågældende borger anvises til en almen bolig med en husleje, som borgeren har råd til at betale.

Nogle kommuner fremhæver, at der i vurderingen af borgerens boligsociale behov lægges vægt på historik med borgeren, herunder om borgeren tidligere har været boliganvist og eventuelt har gæld til kommunen eller boligorganisationen i forbindelse med manglende huslejebetaling eller manglende betaling af fraflytningsudgifter.

### **Brug af boligsociale ventelister**

Hvis en borger ikke kan anvises en ledig bolig med det samme, er den administrativ praksis blandt hovedparten af de interviewede kommuner at skrive borgere med et boligsocialt behov på en venteliste, som løbende prioriteres. Prioriteringen foretages primært med udgangspunkt i, hvem der har det største og mest akutte boligsociale behov og sekundært efter anciennitet.

I nogle kommuner er det praksis, at man efter en given periode revurderer, hvor akut de pågældende borgeres boligsociale behov er og eventuelt fjerner borgerne fra listen, mens praksis i andre kommuner er, at borgerne står på ventelisten, indtil de pågældende kan anvises en bolig. Kun én større kommune opererer med en 3-måneders boliggaranti for anvisning. I forlængelse heraf er det i nogle kommuner praksis, at man i udgangspunktet kun gives ét boligtilbud. Hvis tilbuddet afslås, fjernes borgeren fra den boligsociale venteliste.

Generelt er der praksis for, at borgere med et boligsocialt behov har mulighed for at komme med ønsker til en anvisningsbolig, som kommunerne i et vist omfang forsøger at imødekomme. Typisk vil de interviewede kommuner forsøge at imødekomme særønsker såsom mulighed for at holde kæledyr eller nærhed til børns skole/daginstitution.

Nogle kommuner nævner, at enkelte grupper har særlig prioritet i boliganvisningen: i én kommune gælder det for hjemløse, der er en del af *housing first*<sup>28</sup>, hvor boligtildelingen er en forudsætning; i en anden kommune er der særlig opmærksomhed omkring børnefamilier, der er eller er tæt på at blive hjemløse.

### Brug af boligsocial anvisning som udlejningsredskab

De interviewede kommuner giver udtryk for, at det generelt er blevet svære at dække det boligsociale anvisningsbehov, hvilket primært tilskrives en reduktion i antallet af billige almene boliger som følge af lejlighedssammenlægninger samt råderets- og renoveringsarbejder. Kontanthjælpsloftet fremhæves også som et element, der har været med til at forringe kommunernes mulighed for at anvise borgere, idet betalingsevnen for den primære målgruppe for boligsocial anvisning er blevet forringet.

Flere af de interviewede kommuner har forsøgt at løse udfordringerne med boligsocial anvisning, men på forskellig vis. Typisk har kommunerne indgået frivillige aftaler med de almene boligorganisationer, der forbedrer anvisningsretten til de boliger, der er mangel på til den boligsociale målgruppe. Optimering af anvisningsretten opnås ved enten at øge den generelle anvisningsret, således at kommunerne kan anvise til en større andel af ledige almene boliger eller ved at anvisningsretten målrettes mod de billigste og/eller mindste almene boliger. Nogle kommuner har optimeret ved at aftale en mere behovsbaseret anvisningsret, hvor kommunerne i tæt samarbejde med de almene boligorganisationer finder egnede boliger på *ad-hoc* præget basis med udgangspunkt i den enkelte borger. En enkelt større kommune har forsøgt at løse udfordringen med boligsocial anvisning ved også at yde huslejetilskud.

Flere kommuner fremhæver også, at de har fokus på at forebygge, at et boligsocialt behov opstår ved fx at have indsatser rettet mod udsættelsestruede borgere, hjemløse eller udsatte unge, som udsluses af det kommunale system til egen bolig.

Særligt de større kommuner påpeger, at de som supplement til mere kortsigtede initiativer også har iværksat initiativer, som har effekt på længere sigt. Her tænkes særligt på at indtænke billige almene boliger i byplanlægningen.

I den konkrete anvisningspraksis til almene boligafdelinger tager et flertal af de interviewede kommuner højde for beboersammensætningen, særligt i de tre store kommuner. Systematikken og parametrene varierer dog. I en af de store kommuner anvendes en trappetrinsmodel, hvor anvisningsniveauet tilpasses efter, hvor udsat afdelingen er målt på andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet. Afdelinger, der ligger over et vist niveau, friholdes for boligsocial anvisning. I den pågældende kommune er der således en systematisk opfølgning på beboersammensætningen. I to af kommunerne, der ikke skeler til beboersammensætningen generelt, anviser man ikke længere til

---

<sup>28</sup> Housing First tager udgangspunkt i, at borgeren får en bolig som det første, idet en stabil boligsituation er forudsætningen for at stabilisere og forbedre fx psykisk sygdom, misbrug og det sociale netværk.

udsatte boligområder, efter at anvisningsmulighederne til disse områder er blevet afskåret ved lov.

### **Brug af andre udlejningsredskaber**

I syv ud af de otte interviewede kommuner bruges reglerne om fleksibel udlejning i varierende omfang. Den fleksible udlejning bruges, foruden i udsatte områder/afdelinger, også i områder/afdelinger, der på sigt kan udvikle sig negativt.

Kun i én kommune bruges kombineret udlejning sammen med fleksibel udlejning i visse områder, idet den pågældende kommune fremhæver, at den fleksible udlejning forbedrer beboersammensætningen, mens den kombinerede udlejning skærmer områderne og dermed fastholder den forbedrede beboersammensætning.

Som argument for ikke at bruge kombineret udlejning nævner en kommune, at kommunen ved brug af kombineret udlejning forpligter sig til at finde en anden bolig til de borgere, der bliver afvist som følge af reglerne for kombineret udlejning. Det kan derfor være omfattende for kommunen at anvende dette udlejningsredskab.

### **Forbedring af den boligsociale anvisning**

Det er ovenfor nævnt, at de fleste af de interviewede kommuner har fået sværere ved at dække deres boligsociale behov, hvilket ifølge de interviewede kommuner dels skyldes forringelser af målgruppens betalingsevne og dels en reduktion i antallet af billige almene boliger som følge af lejligheds-sammenlægninger og råderets- og renoveringsarbejder.

På spørgsmålet om, hvilke tiltag der vil kunne forbedre brugen af den boligsociale anvisning, pæger de interviewede kommuner blandt andet:

- bedre muligheder for anvisning til private udlejningsboliger,
- mulighed for, at der kan opnås boligstøtte ved etablering af bofællesskab/delebolig i 3-rumsboliger med to beboere,
- bedre muligheder for ydelse af kommunalt huslejetilskud.

## **3.3. Centrale pointer**

Kapitlet viser, at to tredjedele af de kommuner, som har anvist i perioden 2016-2018 og besvaret spørgeskemaet, oplever det som vanskeligt at dække deres anvisningsbehov. Heroverfor stiller kun en tredjedel af kommunerne aktivt krav om billige almene boliger målrettet boligsocial anvisning i forbindelse med tilsagn til nye almene familieboliger. Der kan således ikke påvises nogen entydig sammenhæng mellem kommunernes oplevede vanskeligheder med dækning af anvisningsbehov og deres praksis i forhold til at stille krav om billige almene boliger i forbindelse med tilsagn til nye almene familieboliger.

Der er særligt i de store kommuner et stort fokus på behovet for billige almene boliger til brug for boligsocial anvisning. Dette fokus begrundes dels med en generel tendens til, at mængden af billige almene boliger i den eksi-



sterende boligmasse reduceres som følge af bl.a. renoverings- og råderetsarbejder og dels med kommunernes konkrete opgave med boligplacering af flygtninge.

De kommuner, som stiller krav om billige almene familieboliger, oplever det generelt som vanskeligt at tilvejebringe boligerne med henvisning til visse byggetekniske og -økonomiske udfordringer. Kommunerne efterspørger derfor bedre muligheder for at opføre små og billige almene boliger.

Gennemgangen af kommunernes praksis for boligsocial anvisning viser, at kommunerne generelt oplever, at det er blevet sværere at dække det boligsociale behov grundet forringelser af målgruppens betalingsevne samt færre billige almene boliger. Det generelt konstruktive samarbejde med den almene boligsektor omkring anvisning har dog muliggjort, at kommuner med behov herfor har kunnet indgå aftaler med boligorganisationerne, som forbedrer deres anvisningsret og dermed sikrer en mere effektiv adgang til de billigste almene boliger.

For at forbedre mulighederne for boligsocial anvisning efterspørger kommunerne blandt andet bedre muligheder for anvisning til private udlejningsboliger såvel som mulighed for ydelse af huslejetilskud i forbindelse med anvisning.

## 4. Forslag til at styrke tilvejebringelse af flere små, billige almene boliger

### 4.1. Indledning

Analyserne i kapitel 1-3 peger på, at kommunerne ikke altid udnytter de muligheder, der er inden for det gældende regelsæt til at tilvejebringe billige boliger, eller ligefrem stiller krav, der begrænser udbuddet af små og billige boliger. Derfor bør det overvejes, om der generelt er behov for mere vejledning fra statens side. Dette kan også omfatte præsentation af *best practice* og udvikling af værktøjer til kommunerne, fx til en mere systematisk vurdering af det lokale boligbehov.

Analyserne peger imidlertid også på, at det kan være hensigtsmæssigt, i forhold til at øge udbuddet af små og billige almene boliger, at gennemføre justeringer af styringen af nybyggeriet inden for rammerne af den decentrale beslutningsmodel samt af regler, der vedrører udnyttelsen af den eksisterende familieboligbestand.

Der er ikke forslag til ændringer af udlejnings- og anvisningsreglerne, bl.a. fordi der her vurderes at være gode muligheder for en bedre udnyttelse af den eksisterende adgang til, at kommuner og boligorganisationer lokalt kan indgå aftaler om kommunal anvisning og fleksibel udlejning.

Herudover peger analyserne på, at det kan være hensigtsmæssigt med justeringer af regler mv., der har betydning for udbuddet af små og billige boliger i den eksisterende familieboligbestand. Her vil der altid være en vis fleksibilitet med hensyn til antal boliger og antal beboere, og det kan være forbundet med væsentligt lavere omkostninger at udnytte denne fleksibilitet fremfor at bygge nyt.

Nedenfor skitseres derfor en række overordnede anbefalinger, der retter sig mod såvel nybyggeriet som den eksisterende boligbestand.

Det skal understreges, at udfordringerne med at skaffe små og billige boliger til kommunal anvisning langt fra er lige store alle steder i landet. Dette bør indtænkes i designet af konkrete initiativer.

Ligeledes er det vigtigt at have for øje, at den almene sektor er en del af et samlet boligmarked. Det er påvist, at udviklingen i den private lejeboligsektor kan have betydning for presset på efterspørgslen efter små og billige boliger i det almene byggeri.

Endelig er nybyggeri generelt blevet relativt dyrt som følge af den langsomme produktivitetsudvikling i byggebranchen.

Det ligger ikke inden for rammerne af dette arbejde at foretage egentlige effektivvurderinger og konsekvensberegninger af de skitserede anbefalinger og initiativer. Det gælder såvel økonomiske og administrative konsekvenser for stat og kommuner samt EU-retlige aspekter. Dette vil skulle ske i eventuelt videre arbejde med forslagene.

## 4.2. Systematisk vurdering af behovet for små boliger ved kommunalt støttetilsagn

Det er kommunerne, der træffer beslutning om tilsagn til nybyggeri af almene boliger og dermed også giver tilsagn om støtte på statens vegne. Det skal ifølge almenboligloven ske ud fra en vurdering af det lokale behov herfor. Der stilles imidlertid ikke i loven eller bekendtgørelse krav til, hvordan en sådan vurdering skal foretages, hverken med hensyn til form eller indhold.

Af kapitel 3 fremgår, at der ikke kan påvises nogen entydig sammenhæng mellem kommunernes oplevede vanskeligheder med dækning af anvisningsbehov og deres praksis i forhold til at stille krav om billige almene boliger, herunder små boliger, ved meddelelse af tilsagn til nye almene familieboliger.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt med tiltag, der kan understøtte og fremme en systematisk tilgang i kommunernes behovsvurdering, herunder skærpe fokus på vurdering af behovet for små og billige boliger.

Den nærmere udformning af et eller flere tiltag bør ske i tæt samarbejde med KL og kan på baggrund af en kortlægning af den nuværende praksis bestå i at udarbejde relevant vejledningsmateriale og evt. hjælpeværktøjer til brug for den systematiske vurdering af det lokale boligbehov, herunder effekterne af konkrete tilsagn, hvor fx overvejelser om behovet for små og billige boliger samt efterspørgsel efter eksisterende almene boliger kan indgå.

I forlængelse heraf kan det overvejes at gøre det obligatorisk for kommunalbestyrelsen at dokumentere den behovsvurdering, der foretages forud for afgivelsen af tilsagn. Der vil være hensigtsmæssigt, at det sker på en systematisk måde, og at de oplysninger, som indgår heri, helt eller delvist indrettes i BOSSINF-systemet.

Sådanne justeringer af den nuværende styringsmodel må forventes generelt at ville styrke systematikken og kvaliteten af kommunernes behovsvurdering og gøre den mere ensartet, hvilket kan understøtte en bedre overensstemmelse mellem behov og tilsagn. Desuden kan der opnås et bedre grundlag for en bredspektret belysning af konsekvenserne for den lokale boligforsyning, også på længere sigt, af tilsagn til nybyggeri. Endvidere kan det forbedre statens muligheder for at følge udviklingen.

Med de skitserede ændringer vil der alene være tale om en begrænset skærpet styring af kommunernes tilsagn til alment byggeri, som ikke i sig selv forventes at føre til etablering af væsentlig flere små boliger. En obligatorisk dokumentation af behovsvurdering vil kunne opleves som bureaukratisk og dermed en administrativ merbelastning i kommunerne.

### 4.3. Udbygget differentiering af kommunal grundkapital for familieboliger

Analyserne i kapitel 1 og 3 peger på, at der kan være behov for at styrke kommunernes incitamenter til at tilvejebringe flere små boliger i nybyggeriet.

Af kapitel 1 fremgår, at kommunerne i 2016 og 2017 har givet tilsagn til godt 3.000 ”små familieboliger” (flygtningeboliger). For at opnå det særlige statstilskud til nedbringelse af den kommunale grundkapital for denne type boliger skal halvdelen af boligerne i et projekt være på under 55 m<sup>2</sup>, og der skal være fuld kommunal anvisningsret. Ved en gennemsnitlig boligstørrelse på 40 m<sup>2</sup> ville statstilskuddet kunne dække 75 pct. af grundkapitalen. I praksis er dækningsgraden blevet omkring 50 pct., dvs. en ”effektiv” grundkapitalprocent på ca. 5.

Som omtalt i kapitel 1 er der for at øge kommunernes incitamenter til at etablere flere mindre familieboliger for tilsagn i 2019 og 2020 indført en differentiering af den kommunale grundkapital efter gennemsnitlig boligstørrelse i familieboligprojekterne: Der er tre grundkapitalprocenter – 8, 10 og 12 – med ”knækpunkter” ved hhv. 90 m<sup>2</sup> og 105 m<sup>2</sup>. Foreløbige tal tyder på, at differentieringen medfører en begrænset reduktion af den gennemsnitlige boligstørrelse.

For at styrke incitamenterne til at opføre små boliger kan det overvejes at se på en yderligere differentiering af grundkapitalen, som understøtter det økonomiske incitament til at bygge små boliger. Et eksempel på, hvordan dette konkret kunne gribes an, fremgår af boks 4.1.

#### Boks 4.1 | Eksempel på differentieret grundkapital

Den differentierede grundkapital kan udbygges med et trin, som ligger fx 2 procentpoint lavere end det nuværende nedre trin på 8 procent<sup>29</sup>. Som betingelse for at opnå en grundkapital på 6 procent kan anvendes kriterierne i ordningen for små familieboliger om, at halvdelen af boligerne i et projekt skal være under 55 m<sup>2</sup>, og at alle skal anvises af kommunen. Det kan overvejes, om disse ”stilleskruer” skal justeres, og om der skal suppleres med et krav om, at den gennemsnitlige boligstørrelse højst må være på fx 75 m<sup>2</sup>.

I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt at forlænge en udbygget differentieringsordning til også at gælde i 2021 og 2022.

Erfaringerne tyder på, at incitamentsvirkningen i en sådan ordning vil medføre, at der vil blive givet tilsagn til flere små boliger, som kommunerne vil kunne anvende til en bedre varetagelse af boligsociale behov, men uden at det vil forvride den kommunale beslutningstagen i forhold til den lokale behovsvurdering.

For et givent antal boliger kan en eventuel yderligere differentiering forventes at medføre en lavere samlet anskaffelsessum. Det kan imidlertid ikke afvises, at der vil være en modgående effekt som følge af, at der vil blive opført lidt flere små boliger end ellers uden en tilsvarende reduktion i antallet af større boliger. En lavere kommunal grundkapital vil give øget statslig ydelsesstøtte.

#### 4.4. Differentieret maksimumsbeløb efter boligstørrelse

Flere forhold i analyserne i kapitel 1 og 3 peger på, at det kan være svært at bygge mindre familieboliger inden for det gældende maksimumsbeløb. Styrring via et bindende maksimumsbeløb – opgjort som kr. pr. m<sup>2</sup> – kan dermed have reduceret mulighederne for at opføre familieboligprojekter med en lav gennemsnitlig boligstørrelse. Det kan endvidere ikke afvises, at der opføres gennemsnitligt større boliger end egentligt ønsket for at få et samlet større maksimumsbeløb ved at inkludere nogle relativt billige ekstra m<sup>2</sup>. Den nuværende maksimumsbeløbsordning kan dermed – alt andet lige – medføre en utilsigtet opdrift i boligstørrelserne.

Incitamentet til at opføre mindre almene boliger kan derfor forbedres ved at så på, hvordan maksimumsbeløbet kan øges for mindre boliger.

Et eksempel på, hvordan der kan arbejdes videre med denne model fremgår af boks 4.2.

##### Boks 4.2 | Eksempel på differentieret grundkapital

Da kompleksiteten i opførelsesomkostninger ikke kan belyses via data fra indberetningerne i BOSSINF-systemet, kan man i stedet anvende en modelbaseret tilgang, hvor det antages, at anskaffelsessummen – i modsætning til den nuværende ordning – ikke er direkte skalerbar med antallet af m<sup>2</sup>, men også indeholder et fast element. Dette vil alt andet lige øge maksimumsbeløbet for mindre boliger og reducere det for større<sup>30</sup>.

Antages det endvidere, dels at forskellen mellem opførelsesomkostninger for ungdomsboliger og familieboliger udelukkende udtrykker forskelle i boligstørrelser, hvilket var den oprindelige begrundelse for at fastsætte et højere maksimumsbeløb for ungdomsboliger, og dels at der er en lineær sammenhæng mellem den typiske omkostning for opførelse af ungdomsboliger og den typiske opførelsesomkostning for familieboliger, kan ”modellen” beregne såvel faste og variable omkostninger.

Modellen medfører to maksimumsbeløb - et fast pr. bolig og et variabelt afhængigt af boligstørrelse (antallet af m<sup>2</sup>). Modellen indebærer dog samtidig en forenkling, idet der ikke differentieres mellem boligtyperne

<sup>30</sup> Der kan være stordriftsfordele i såvel det samlede boligprojekt (altså hvor mange boliger/bolig-m<sup>2</sup>, der opføres), som inden for den enkelte bolig (dvs. faldende gennemsnitlige m<sup>2</sup>-omkostninger ved stigende boligstørrelse). Eksempelvis kan opførelse af en bolig indeholde *faste* omkostninger, der ikke stiger når boligens størrelse vokser (fx én hoveddør, ét toilet, én køkkenvask, tilslutningsafgift) og *variable* omkostninger, der stiger hver gang boligen bliver større (fx omkostninger til gulv).

familie- og ungdomsboliger. Det foreslås endvidere, at den nuværende meget begrænsede differentiering af det såkaldte energitillæg (etagebyggeri vs. lavt byggeri) ophæves, således at energitillægget integreres i det samlede maksimumbeløb. Modellen vil således fortsat være relativt enkel, hvilket er et centralt hensyn i forhold til bygherrer og kommuner.

I tabel 4.2 er modellen beregnet for familie- og ungdomsboliger opført i hhv. hovedstadsregionen og øvrige provinskommuner, hvor der er taget udgangspunkt i boligstørrelser på 45 m<sup>2</sup> for ungdomsboliger og 95 m<sup>2</sup> for familieboliger. I figur 4.1 er modellen illustreret for ungdoms- og familieboliger beliggende i hovedstadsregionen. For de 2 boligstørrelser, dvs. en familiebolig på 95 m<sup>2</sup> og en ungdomsbolig på 45 m<sup>2</sup>, er maksimumsbeløbet identisk med den nuværende model. Derimod medfører modellen et højere maksimumsbeløb for hhv. familieboliger under 95 m<sup>2</sup> og ungdomsboliger under 45 m<sup>2</sup> og omvendt lavere maksimumsbeløb for hhv. familieboliger over 95 m<sup>2</sup> og ungdomsboliger over 45 m<sup>2</sup>.

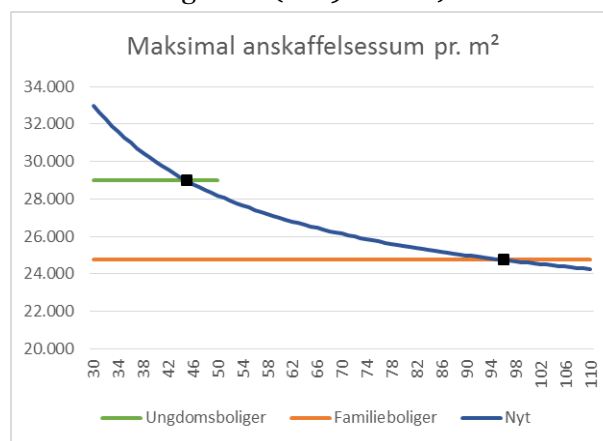
Tabel 4.1 | Gældende og forslag til nyt maksimumsbeløb (2019-niveau)

Gældende (maksimumsbeløb)		Forslag til ny model	
Familieboliger	Ungdomsboliger	Fast pris kr. pr. bolig	Variabel kr. pr. m <sup>2</sup>
Hovedstadsregion			
24.780	28.990	359.955	20.991
Øvrig Provins			
20.136	24.130	341.487	16.541

Anm.: Det gældende maksimumsbeløb er opgjort som maksimumsbeløb ekskl. energitillæg tillagt gennemsnitligt energitillæg

Figur 4.1 | Maksimal anskaffelsessum pr. m<sup>2</sup> ved nuværende ordning og forslag til nyt maksimumsbeløb

Hovedstadsregionen (2019-niveau)



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

En forøgelse af maksimumsbeløbet for mindre boliger vil isoleret set medføre, at m<sup>2</sup>-lejen forøges, men samtidig reduceres huslejen pr. bolig i det omfang, der opføres mindre boliger end ellers. Sidstnævnte effekt vurderes typisk at være større end den førstnævnte.

For et givent antal boliger kan den foreslåede model således forventes at medføre en lavere samlet anskaffelsessum. Det kan ikke afvises, at der vil være en modgående effekt som følge af, at der vil blive opført lidt flere (små) boliger end ellers.

En alternativ model kunne være, at familieboliger under en vis størrelse (fx 65 m<sup>2</sup>) kan opføres til maksimumsbeløbet for ungdomsboliger. Dette ville imidlertid medføre, at der vil være to beløb "i spil" i det enkelte projekt med mulige forvridende effekter på beslutning om boligstørrelser til

følge. Endvidere vil en sådan model medføre offentlige merudgifter, medmindre maksimumbeløbet for familieboliger blev sat ned.

## 4.5. Kortlægning af model for fremme af etableringen af kollektive bofællesskaber

Der eksisterer allerede i dag mulighed for at udnytte fleksibiliteten i den eksisterende boligmasse og etablere små og billige boliger/boenheder uden at foretage en opdeling via større ombygning.

Almenboligloven indeholder en række regler om bofællesskaber. De bofællesskaber, som denne anbefaling vedrører, er de kollektive familieboligbofællesskaber, som er møntet på alle grupper boligsøgende. Et kollektivt bofællesskab er et bofællesskab, hvor flere personer deles om én bolig, hvor den enkelte beboer har sin egen lejekontrakt, men ikke har sit eget køkken m.v. Det, at flere deles om én bolig, gør huslejen mere overkommelig for den enkelte.

Kollektive bofællesskaber tilbyder en ramme for, at forskellige familietyper kan dele boliger under ordnede juridiske betingelser i forhold til lejerbeskyttelse, støtte til husleje og økonomisk uafhængighed, m.v. Kollektive bofællesskaber giver herigennem gode muligheder for kommuner/boligorganisationer til at skaffe boliger i den eksisterende almene boligmasse til personer, som kun kan betale en beskeden husleje.

Ordnningen om kollektive bofællesskaber er i 2015 og 2016 blevet lempet således, at hovedkravet om, at bofællesskaber kun kunne indrettes i 6-værelsesboliger, er ændret, så de i dag kan indrettes i ned til 2-værelsesboliger (med et spisekøkken). Der kan dog kun tildeles boligstøtte til beboere i kollektive bofællesskaber, hvis der bor mindst 3 personer (3 lejekontrakter). Der er endvidere skabt mulighed for en række undtagelser i reglerne om kollektive bofællesskaber i Frikommuneforsøg II (2016-2020) bl.a. vedr. ungdomsboliger og mulighed for boligstøtte til enlige kvinder med børn, der deler bolig.

Der er ikke umiddelbart opgørelser af, hvor mange kollektive bofællesskaber der er etableret, men det skønnes, at omfanget er relativt beskeden. Det foreslås derfor, at der foretages en nærmere kortlægning af brugen af reglerne om kollektive bofællesskaber, og at det undersøges, om der foreligger barrierer for anvendelse af ordningen. Bl.a. bør administrative konsekvenser for kommuner og boligorganisationer i forbindelse med udlejning og drift af kollektive bofællesskaber belyses.

Med henblik på at styrke anvendelsen af kollektive bofællesskaber, især i det eksisterende byggeri, kan følgende forbedringer af den eksisterende ordning overvejes som led i en kortlægning:

- Kommunerne kan yde boligstøtte til beboere i kollektive bofællesskaber beboet af 2 personer (dvs. 2 lejekontrakter i boligen), såfremt personerne i bofællesskabet er 100 pct. kommunalt anvist.
- Kommunerne får mulighed for at afholde udgifterne til at omdanne en almen familiebolig til et kollektivt bofællesskab. Der vil typisk være tale

om begrænsede udgifter, sammenlignet med en egentlig opdeling af boligen i flere selvstændige boliger.

- Kommunerne opfordres til at stille krav til boligorganisationer om etablering af et vist antal kollektive bofællesskaber (i organisationens eksisterende boliger) som betingelse for tilsagn for nyt byggeri.

#### 4.6. Analyse af begrænsning af individuel råderet

Særligt i de store kommuner er der et stort fokus på at tilvejebringe billige almene boliger til brug for boligsocial anvisning. Samtidig er der en generel tendens til, at antallet af billige almene boliger i den eksisterende boligmasse reduceres som følge af bl.a. renoverings- og råderetsarbejder.

Efter almenlejelovens § 39 har en lejer ret til at udføre forbedringer af boligen og ved fraflytning få økonomisk godtgørelse for de afholdte dokumenterede udgifter.

Det fremgår af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v., at godtgørelsen højst kan udgøre 110.252 kr. Som afholdte udgifter kan alene medregnes udgifter til virksomheder, der er registreret efter lov om almindelig omsætningsafgift. Boligorganisationen kan indgå aftale med kommunalbestyrelsen om, at beløbsgrænsen forhøjes, dog således at godtgørelsen højst kan udgøre 160.252 kr. (opgjort i 2009-niveau og reguleres én gang).

Den nye lejer, der flytter ind i en bolig, hvor den tidligere lejer har gennemført forbedringer, skal i henhold til driftsbekendtgørelsens § 94 betale afdelingens udgifter til godtgørelse. Ved indgåelse af lejeaftalen kan den nye lejer vælge mellem kontant betaling af udgiften eller en lejeforhøjelse, som modsvarer udgiften, og som ophører, når nedskrivningsperioden udløber.

På grund af det stigende behov for billige almene boliger kan det overvejes at begrænse den individuelle råderet ved enten at nedsætte beløbsgrænserne for godtgørelse, ved at begrænse, hvilke forbedringer der kan ydes godtgørelse for, eller ved at nedsætte godtgørelsens dækningsgrad fra fuld dækning til delvis dækning.

Der er imidlertid behov for et bedre beslutningsgrundlag for en evt. ændring af reglerne om individuel råderet. Det foreslås derfor, at det igangsættes en analyse af, om en begrænsning af den individuelle råderet kan forventes at få effekt i forhold til antallet af billige almene boliger. I den forbindelse vil der være behov for at indsamle data for reglernes anvendelse efter boligtype, størrelse, geografi m.v., herunder størrelsen af den resulterende husleje-forhøjelse, når den, der har udført forbedringerne, flytter.

#### 4.7. Analyse af bedre incitamentter til at fremme etableringen af små boliger i forbindelse med større renoveringer mv.

Af kapitel 1 fremgår det, at der i den eksisterende boligbestand ses en svag tendens til stigende boligstørrelser som følge af, at antallet af mindre alme-



ne familieboliger er reduceret på grund af nedlæggelser, sammenlægninger og ommærkninger af familieboliger.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt at få nærmere belyst, om der i regelsættet og/eller i den lokale praksis omkring renovering mv. af almene boliger generelt er elementer, der modvirker bevarelse af små/mindre boliger eller opdeling af større boliger.

I den forbindelse kan der peges på, at der i april 2019 er igangsat en analyse af renoveringsbehovet i den almene sektor. Heri indgår en analyse af incitamentsstrukturen i den nuværende renoveringsstøtteordning, herunder i forhold til prioriteringen af tilgængelighed, lejlighedssammenlægninger samt miljøforbedrende foranstaltninger. Analysen forventes afsluttet primo 2020. Med afsæt i analysen kan der derfor også være viden, som kan føre til yderligere anbefalinger med henblik på fremme af små, billige boliger.

#### 4.8. Analyse af bedre kommunale muligheder for at yde støtte til sikring af billige boliger til anvisning

Kommunerne har forskellige muligheder for at yde tilskud til enkelte lejere, boligafdelinger og eller byggeprojekter, som reducerer huslejen direkte eller indirekte via lavere anskaffelsessum i nybyggeriet.

Almenboligloven omfatter mulighed for at yde 1) grundkøbslån (§ 119 a), 2) tilskud, der svarer til størrelsen af den kommunale grundskyld (§ 101) og 3) huslejetilskud i udslusningsboliger (§ 63). Endvidere er der efter lov om aktiv socialpolitik visse muligheder for at yde særlig huslejestøtte. Nedenfor beskrives de tre nævnte muligheder for ændringer i almenboligloven kort.

Det foreslås således nærmere at undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt at udvide anvendelsen af de tre nævnte muligheder for støtte med henblik på at forbedre kommunens muligheder for at anvise en velegnet bolig, de har fået stillet til rådighed, selv om huslejen i forhold til husstandens betalingssevne er for høj. Umiddelbart vurderes muligheden for at udnytte særlig huslejestøtte ikke i denne sammenhæng at være relevant.

##### **Ad 1) Grundkøbslån**

Grundkøbslån blev indført i 2015 som en 10-årig forsøgsordning, der giver de store bykommuner med en markant befolkningstilvækst mulighed for at yde et ekstra grundkøbslån til etablering af almene boliger i lokalplanlagte boligområder, hvor de samlede grundudgifter ikke muliggør byggeri inden for maksimumsbeløbet. Grundkøbslånet kan ydes inden for en samlet ramme på 500 mio. kr., som kan anvendes inden 2025. Lånet indgår ikke i beregningen af beboernes husleje i de første 50 år.

Der er en række betingelser for at yde lånet, bl.a. at det ekstra grundkøbslån alene kan dække forskellen mellem 'normale' grundudgifter for alment byggeri og de samlede grundudgifter vedr. det pågældende aktuelle areal. Herudover er muligheden afgrænset til de største byområder – nemlig kommunerne København, Aarhus, Odense, Aalborg og Frederiksberg. Ordningen er blevet anvendt af Københavns Kommune, som har ydet i alt 58 mio. kr. til 2 projekter.

Det kan overvejes, at ordningen for at yde grundkøbslån udvides til at omfatte flere kommuner, herunder særligt omegnskommunerne til hovedstaden.

### **Ad 2) Tilskud til grundskyld**

Efter § 101 i lov om almene boliger kan kommunen til almene og andre støttede ungdomsboliger yde et årligt tilskud, der svarer til størrelsen af den kommunale grundskyld, som ungdomsboligerne betaler. Det kommunale tilskud medvirker herigennem til en lavere husleje i de ungdomsboliger, der modtager tilskud.

Det kan overvejes, at kommuner får mulighed for at yde et tilsvarende tilskud til visse almene boliger, fx små/mindre boliger med en relativt høj m<sup>2</sup>-leje – særligt i ejendomme beliggende i områder med relativt høje offentlige grundvurderinger.

### **Ad 3) Udslusningsboliger**

Efter § 63 i lov om almene boliger kan en almen boligorganisation indgå aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige almene familieboliger til rådighed for kommunalbestyrelsen med henblik på udlejning som udslusningsboliger. En udslusningsbolig er en bolig, som udlejes til personer, der opholder sig i midlertidige boformer (efter §§ 107 eller 110 i lov om social service). Med henblik på at give lejeren en lempelig indgang til det almindelige boligmarked via udslusningsboligen afholder lejeren ikke selv den fulde leje m.v. Lejeren ydes således efter serviceloven (Social- og Indenrigsministeriet) en godtgørelse, der dækker forskellen mellem den leje og andre pligtige pengeydelse, som lejeren betaler boligorganisationen, fratrukket den beregnede individuelle boligstøtte, og den egenbetaling lejeren tidligere betalte i midlertidige botilbud.

I frikommuneforsøgene er der skabt muligheder for en række udvidede anvendelsesmuligheder for udslusningsboliger, bl.a. muligheden for at udslusningsboliger også kan udlejes til personer, der ikke forinden har boet i et midlertidigt botilbud. Huslejetidsludet bliver her beregnet på baggrund af det gennemsnitlige beløb, som beboerne i kommunen betaler for ophold i botilbud.

Forsøgene med udslusningsboliger passer godt til strategien om ”housing first”, som en række kommuner anvender i forhold til en særlig prioritet i boliganvisningen for hjemløse, herunder ”sofasovere”.

Det kan overvejes, at muligheden for, at udslusningsboliger også kan udlejes til personer, der ikke forinden har boet på et botilbud, gøres generel og permanent.

## **4.9. Bedre muligheder for kommunal anvisning af private lejeboliger**

Af kapitel 3 fremgår det, at lov om kommunal anvisningsret til private udlejningsboliger stort set ikke har været anvendt, siden den blev gennemført i

1994. Det fremgår ligeledes, at nogle kommuner har udtrykt ønske om bedre muligheder for at anvise til private lejeboliger.

Kommunalbestyrelsen i en kommune i frikommunenetværket om billige boliger og fleksible boligløsninger kan træffe beslutning om at fravige bestemmelsen i lov om kommunal anvisningsret, om at loven kun gælder i kommuner, som har iværksat kombineret udlejning.

Disse kommunalbestyrelser kan endvidere træffe beslutning om, at aftaler om anvisningsret kan indgås for en periode på indtil 12 år. Der er ikke statslig refusion for disse netværksskommuners udgifter til erhvervelse af anvisningsret.

Der vil formentlig gælde, at aftaler med udlejere om at få et større antal boliger stillet til rådighed til anvisning vil forudsætte, at kommunerne er indstillet på at udbetale en godtgørelse, der er mærkbart større end 30.000 kr. pr. bolig (gældende loft for statslig refusion) – i hvert fald i de største byer.

## 5. Bilag

### 5.1. Datagrundlag m.v. – kapitel 1 og 2

I dette bilag beskrives centrale træk af den metode, der er benyttet i de kvantitative analyser i kapitel 1 og 2. Der er lagt særlig vægt på at beskrive de forskellige elementer, der indgår i datagrundlaget, og hvad det kan anvendes til.

Boligernes opførelsesår og deres geografiske beliggenhed er valgt som de centrale baggrundsvariable i analysen. Det antages, at såvel byggeriets alder (fx gammelt/nyt) som dets beliggenhed (fx by/land) har afgørende betydning for omfang af og udvikling i almene boliger.

Med hensyn til *geografi* tages der som hovedregel udgangspunkt i Danmarks Statistiks definition af 11 landsdele, der aggregeres til 6 områder med tre hhv. øst og vest for Storebælt:

- I. Byen København og Københavns omegn
- II. Nordsjælland og Østsjælland
- III. Vest- og Sydsjælland og Bornholm
- IV. Fyn og Sydjylland
- V. Østjylland
- VI. Vestjylland og Nordjylland

Der anvendes i udstrakt grad også danmarkskort til belysning af forhold på kommuneniveau.

#### **Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database**

Analysen tager primært udgangspunkt i et tværsnitsudtræk af data fra primo januar 2019 på enhedsniveau (den enkelte bolig). Statistikken er baseret på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens (TBST) boligstatistiske database, der indeholder oplysninger om den danske befolkning og dens boligforhold.

Kilderne til databasen er en række administrative registre, herunder Bygnings- og Boligregistret (BBR), Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR), Det Centrale Personregister (CPR), Boligstøtterregistret mv.

Der er foretaget specielle tilføjelser og korrektioner, der blandt andet gør det muligt at udskille især almene boligtyper mere præcist og detaljeret. Endvidere er der foretaget korrektioner af private boliger, der på tællingstidspunktet ikke var beboet og dermed ikke umiddelbart var en ejer- eller privat udlejningsbolig.

Opførelsesår er mere præcist udtrykt ibrugtagelsestidspunkt for eksisterende boliger. Ibrugtagelsestidspunktet ligger typisk op mod 2 år efter det tidspunkt, hvor kommunen har besluttet at give tilsagn om støtte til et alment nybyggeri, jf. afsnit om BOSSINF-STB nedenfor.

Samtidig er der forsinkelser til BBR i indberetningen af ibrugtagne nybyggerier. Dette medfører, at den boligstatistiske database ikke er velegnet til at belyse forhold omkring det nyeste byggeri (efter 2014/15).

I analysen af beboersammensætningen (del 2) er der som supplement benyttet registerdata fra Danmarks Statistiks ministerieordning.

### **Særligt om huslejestatistik**

Statistik vedrørende husleje er for almene boliger baseret på samkørsel af huslejeoplysninger fra Huslejerregistret (primo 2019 fra Landsbyggefonden) med BBR og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database.

For private udlejningsboligers vedkommende er huslejeoplysningerne baseret på huslejeoplysninger fra Boligstøtterejstret primo 2019 samkørt med BBR og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database. Huslejerne for private udlejningsboliger er opgjort for rene beboelsesejendomme med mindst 3 lejligheder (ekskl. enkeltværelser). Huslejerne i 2019 er opregnet på baggrund af huslejeoplysninger fra godt 156.000 boligstøttestandende, som bor i beboelsesbygninger med i alt knap 328.600 private udlejningsboliger (dækningsgraden er omkring 85 pct.). Opgørelsen af huslejen i private udlejningsboliger, er således – i modsætning til de almene – opgjort med en vis usikkerhed.

### **BOSSINF-STB – kapitel 1**

Analysen suppleres med en tidsserieanalyse af tilsagnsdata fra BOSSINF-STB (informationssystem for alment nybyggeri) på projektniveau (det enkelte byggeprojekt) vedrørende de enkelte byggeårgange defineret ud fra tilsagnsår.

En lang række oplysninger om de enkelte byggeprojekter skal som led i den kommunale støttesagsbehandling indberettes til forvaltnings- og informationssystemet BOSSINF-STB ved tilsagn (skema A), påbegyndelse (skema B) og afslutning (skema C). Systemet blev etableret forud for, at beslutningskompetencen omkring nybyggeri af almene boliger i 1994 blev decentraliseret, hvilket bl.a. indebærer, at det er kommunerne, der træffer beslutning om at yde kommunal og statslig støtte til etablering af almene boliger.

Brug af BOSSINF-STB som datagrundlag bidrager til belysning af beslutninger omkring nybyggeriet i de seneste år, som endnu ikke er registreret som en del af den eksisterende boligbestand, jf. ovenfor.

Endvidere skal det bemærkes, at opførelsesår angivet i tabeller og figurer med baggrund i BOSSINF-STB er tilsagnsår og ikke ibrugtagelsesår. Tilsagnsår gør det muligt at komme noget længere frem end den boligstatistiske database, således at boliger, der først ibrugtages i 2019/2020, også kan medtages i analysen på projektniveau. Data fra BOSSINF-STB anvendes således især til at belyse forhold omkring det almene nybyggeri, der er besluttet siden 2015.

### **Familietypermodellen (februar 2019) – kapitel 2**

Familietypermodellen er en del af lovmodellen, som er et system af beregningsmodeller, der er særligt velegnet til at belyse provenuvirkninger og fordelingsmæssige virkninger af forskellige politiske initiativer, og som udvikles og vedligeholdes i Finansministeriet. Familietypermodellen anvendes til at vise den økonomiske situation for stilerede eksempler på familier med bestemte kendetegn. Det betyder, at beregningerne kun er korrekte for

familier med lige præcis de karakteristika (skatteprocent, antal børn og børnenes alder, husleje, øvrige boligudgifter etc.), som er lagt til grund i beregningerne.

Familietypeberegninger tager udgangspunkt i et panel af konstruerede familietyper og har derfor karakter af regneeksempler, dvs. der anvendes gennemsnitlige betragtninger i henhold til husleje, indkomst, skatteprocenter, institutionstakster, boligstøtteregler mv. Med udgangspunkt i disse beregninger kan den disponible indkomst før og efter boligudgifter fastlægges.

Det er således muligt at ændre på forudsætningerne vedr. boligforhold for den enkelte familietype. I kapitel 2 ændres der i huslejeniveauet med udgangspunkt i lejeniveauer og boligstørrelser fra den boligstatistiske database for at belyse virkningerne på den disponible indkomst for de valgte familietyper.

## 5.2. Datagrundlag m.v. – kapitel 3

Beskrivelserne af kommunernes praksis for nybyggeristyring og bolig social anvisning er baseret på empiri indsamlet ved udsendelse af et spørgeskema til samtlige kommuner primo 2019. Spørgeskemaet består af to dele, herunder en del vedrørende styring af alment nybyggeri samt en del vedrørende boligsocial anvisning. De indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen er efterfølgende blevet korrigeret på forskellig vis, hvilket beskrives nedenfor.

Spørgeskemaundersøgelsen blev besvaret af 81 ud af 98 kommuner svarende til en svarprocent på 83 pct. Figur 5.1 viser hvilke 81 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. 52 kommuner har besvaret begge spørgeskemaets dele, mens 28 kommuner (14 hver) udelukkende har besvaret ét af spørgeskemaets to dele. En enkelt kommune har returneret spørgeskemaet uden udfyldelse, da den pågældende kommune hverken har anvist eller givet tilsagn til nye almene familie- og ungdomsboliger i den pågældende periode.

Ud af de 81 kommuner har 66 kommuner givet tilsagn til nye almene familie- og/eller ungdomsboliger i perioden 2016-2018. Tilsvarende har 66 kommuner anvist til almene boliger i perioden 2016-2018.

Figur 5.1 | Danmarks kort over kommuner, der har besvaret spørgeskemaet



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af data fra Transport- og Boligministeriet

Som supplement til spørgeskemaundersøgelsen er der primo 2019 blevet gennemført 15 interviews med 9 forskellige kommuner<sup>31</sup> for derved at indsamle mere praksisnær empiri. Interviewene er gennemført med udgangspunkt i en spørgeguide, der er struktureret omkring en række temaer relateret til nybyggeristyring og boligsocial anvisning.

Udvælgelsen af kommunerne til de opfølgende interviews er sket under hensyntagen til at sikre et bredt udsnit, herunder kommuner som varierer i størrelse (målt på indbyggertal), i omfanget af boligsocial anvisning samt omfanget af tilsagn til nye almene boliger.

## Databehandling

De indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen er efterfølgende blevet korrigeret ved brug af data for kommunal tilsagnsgivning til nye almene boliger (familie- eller ungdomsboliger) i perioden 2016-2018 samt data for kommunernes brug af boligsocial anvisning i samme periode. Formålet med korrigeringen er at sikre, at afrapporteringen kun medtager besvarelser fra kommuner, der faktisk har givet tilsagn til nye almene boliger og/eller anvist til almene boliger i den angivne periode.

<sup>31</sup> Der kan være stordriftsfordele i såvel det samlede boligprojekt (altså hvor mange boliger/bolig-m<sup>2</sup>, der opføres), som inden for den enkelte bolig (dvs. faldende gennemsnitlige m<sup>2</sup>-omkostninger ved stigende boligstørrelse). Eksempelvis kan opførelse af en bolig indeholde *faste* omkostninger, der ikke stiger når boligens størrelse vokser (fx én hoveddør, ét toilet, én køkkenvask, 'tilslutningsafgift) og *variable* omkostninger, der stiger hver gang boligen bliver større (fx omkostninger til gulv).

<sup>31</sup> 7 af de gennemførte interviews omhandlede nybyggeristyring, mens de resterende 8 interviews omhandlede boligsocial anvisning. Seks af de interviewede kommuner blev interviewet om både nybyggeristyring og boligsocial anvisning (de store og mellemstore kommuner), 2 kommuner blev udelukkende interviewet om boligsocial anvisning, mens en kommune udelukkende blev interviewet om boligsocial anvisning.

Korrigeringen har medført, at en enkelt kommune, der har besvaret spørgeskemaets nybyggeridel er blevet sorteret fra med henvisning til, at det med udgangspunkt i tilsagnsdata ikke kan påvises, at den pågældende kommune har givet tilsagn til nye almene boliger i perioden 2016-2018. I korrigeringen er der ligeledes taget højde for, at de kommuner, der har givet tilsagn til nye almene boliger i perioden, kun besvarer spørgsmål relateret til de boligtyper, de har givet tilsagn til i perioden. Med andre ord er det eksempelvis ikke relevant at medtage eventuelle besvarelser vedrørende ungdomsboliger fra en kommune, der i perioden udelukkende har givet tilsagn til nye almene familieboliger og vice versa. Denne form for korrigering har medført at en større delmængde af kommunernes besvarelser er sorteret fra, hvilket gør sig særligt gældende for så vidt angår spørgsmål relateret til almene ungdomsboliger.





ISBN trykt udgave:  
ISBN netudgave:

Transport- og Boligministeriet  
Frederiksholms Kanal 27F  
1220 København K  
Telefon 41 71 27 00  
[trm@trm.dk](mailto:trm@trm.dk)