

# Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger





# Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger

Hans Skifter Andersen  
Hedvig Vestergaard  
Knud Erik Hansen

Titel Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger  
Serietitel SBI 2006: 04  
Udgave 1. udgave  
Udgivelsesår 2006  
Forfattere Hans Skifter Andersen, Hedvig Vestergaard, Knud Erik Hansen  
Sprog Dansk  
Sidetal 71  
Litteratur-henvisninger Side 66-71  
Emneord Sociale boliger, boligpolitik, boligsocial opgave, Housing Associations, kooperativer, boligmarked, boligforsyning, privatisering, andelsboliger, medejerboliger, lejeboliger.

ISBN 87-563-1266-0

Pris Kr. 155,00 inkl. 25 pct. moms

Udgiver Statens Byggeforskningsinstitut,  
Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm  
E-post sbi@sbi.dk  
www.sbi.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBI 2006:04: Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger. (2006)*

# Indhold

Forord .....	5
1. Indledning og sammenfatning .....	6
Indledning .....	6
Den boligsociale opgave og årsager til, at den løses forskelligt i forskellige lande .....	6
Forskelle mellem Danmark og de udvalgte lande .....	6
Housing Associations i England .....	7
Boligpolitik og boligmarked i England .....	7
Den offentlige styring og regulering af Housing Associations .....	8
Effektiviseringsbestrebelse .....	8
Adgang til og fordeling af boliger .....	8
Beboerindflydelse og klageret .....	9
Kooperativer i Norge .....	9
Boligmarked og boligpolitik .....	9
Den Norske boligkooperation .....	9
Løsning af boligsociale opgaver .....	10
Overvejelser om fremtiden .....	10
Privatiserede sociale boliger i Tyskland .....	11
Den særlige tyske model .....	11
Vurdering .....	12
2. Hvad menes med "den boligsociale opgave" og hvorfor har europæiske stater påtaget sig den? .....	13
"Den boligsociale opgave" .....	13
Årsager til forskelle i forskellige landes sociale boligpolitik .....	13
Forskelle i opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområdet .....	14
Forskelle i opfattelsen af i hvor høj grad, boligmarkedet er et velfungerende marked .....	14
Forhold i landene, som har betydning for, hvordan det nationale og lokale boligmarked rent faktisk fungerer og for i hvor høj grad, der er brug for en særlig boligsocial sektor .....	16
3. Forskelle mellem de udvalgte lande, som har betydning for behovet for en boligsocial indsats .....	17
Samfundsøkonomiske og geografiske forskelle, herunder indkomstulighed .....	17
Boligforbruget og boligmarkedets sammensætning .....	18
Boligpolitiske forskelle mht. regulering og tilskud .....	18
4. Erfaringer fra England med privatisering af den boligsociale opgave - Housing Associations .....	20
Privatiseringen af boligforsyningen i Storbritannien .....	20
Aktuelle boligpolitiske problemer i Storbritannien .....	20
Fremkomsten af Housing Associations (HA) .....	20
Beskrivelse af Housing Associations sektoren .....	21
Organisering .....	22
The Housing Corporation .....	23
Den statslige regulering og kontrol af Housing Associations .....	23
Ejerformer i Housing Associations .....	25
Lejeboliger .....	25
Andelsboliger .....	25
Medejeboliger .....	25
Støtte til køb af ejerboliger .....	25
Salg af lejeboliger .....	26

Finansieringen .....	26
Betingelser for støtte .....	27
Offentlige udgifter .....	27
Særlige programmer til støtte for boliger og effektivisering .....	27
Prisfastsættelse .....	28
Fordelingen af boliger .....	28
Vurderinger af Housing Associations .....	29
Kommunernes rolle .....	29
Effektivitet .....	30
Huslejeniveauet .....	30
Beboersammensætningen .....	31
Problemramte boligområder .....	31
Beboerindflydelse .....	32
Virkninger af Stock Transfer .....	32
Evaluering af programmet "Key Workers - Starter Home Initiative" ....	32
Politiske udmeldinger om den fremtidige politik på det boligsociale område .....	32
5. Erfaringer med organisering af den boligsociale opgave i Norge .....	34
Den boligpolitiske udvikling i Norge .....	34
Beskrivelse af organiseringen af den boligsociale indsats i Norge:	
tilskud og reguleringer .....	36
Husbanken .....	36
Generelle tilskud .....	38
Selektive tilskud .....	38
Kommunal socialhjælp .....	39
Andelsboliger og den norske boligkooperation .....	39
Boligsamvirket .....	39
Finansiering og tilskud .....	40
Beskatning af byggelag og borettslag .....	40
Egenskaber og omkostninger i forbindelse med nybyggeriet .....	41
Problemer med boligmarkedet og boligforsyningen .....	42
Vurdering af fordele og ulemper ved at løse den boligsociale opgave via kooperativer .....	45
Løsning af kommunernes konkrete boligsociale problemer, herunder placering af flygtninge og indvandrere .....	45
Fremtidsudsigter vedr. det boligsociale område i Norge .....	46
6. Sociale boliger i Tyskland .....	48
Det sociale boligsystem .....	48
Støttesystemet .....	48
Støtteformer .....	49
Rammerne for støtten .....	52
Boligsikring .....	57
Ejertyper .....	58
De almennyttige selskaber .....	59
De private selskaber og private ejere .....	60
Bindingernes ophør .....	61
Byggeomkostninger .....	61
Sociale konsekvenser .....	61
Bilagsfigurer .....	64
Referencer og litteratur .....	66
Generelt .....	66
England .....	67
Social Exclusion unit (1998): Neighbourhood Renewal, London: Cabinet Office .....	67
Internetsider .....	68
Norge .....	68
Internet sider: .....	69
Tyskland .....	69

# Forord

Formålet med denne rapport har været at indsamle og formidle lettere tilgængelig viden om, hvordan den boligsociale opgave er løst i tre lande England, Norge og Tyskland.

Rapporten blev i første udkast udarbejdet i 2003 til Erhvervs- og Boligstyrelsens koncernprojekt "Flere almene boliger for pengene", og de tre lande er valgt, fordi de har anvendt mere private former for løsninger på den boligsociale opgave. Erfaringerne fra disse lande vil måske kunne anvendes til at udvikle det danske system.

Rapporten er baseret på umiddelbart tilgængelig litteratur og internetinformation, og der har således ikke været en egentlig og målrettet dataindsamling til projektet.

Statens Byggeforskningsinstitut  
Afdelingen for Boliger og Byfornyelse  
Januar 2006

*Thorkild Ærø*  
Forskningschef

# 1. Indledning og sammenfatning

## Indledning

Rapporten indledes med et afsnit, hvor vi definerer, hvad vi mener med "den boligsociale opgave", diskuterer nogle af de grundlæggende årsager til, at det offentlige i Vesteuropæiske lande har påtaget sig en sådan opgave, og beskriver nogle af de samfundsmæssige forhold, der har betydning for, i hvor stort et omfang, der er brug for dette. Der er dernæst en beskrivelse og sammenligning af disse samfundsforhold i de tre lande, sammenlignet med Danmark. I de sidste tre afsnit beskrives for hvert af de tre lande, hvordan den boligsociale opgave er organiseret, med vægt på mere private løsninger, og der gives en vurdering af deres fordele og ulemper i den udstrækning, det er muligt på grundlag af de foreliggende kilder.

## Den boligsociale opgave og årsager til, at den løses forskelligt i forskellige lande

Alle vesteuropæiske og nordamerikanske lande har i en eller anden udstrækning gennemført en boligsocial indsats enten som særlige boligtilskud til lavindkomstgrupper eller i form af et særligt subsidieret boligudbud forbeholdt disse grupper.

Der er imidlertid store forskelle mellem landene med hensyn til, hvordan den boligsociale opgave er iværksat. Årsagerne til dette er ikke kun forskelle i den politiske opfattelse af, hvilken rolle velfærdsstaten skal spille, men også forskelle i opfattelsen af, hvad årsagerne er til, at boligmarkedet ikke af sig selv kan tilvejebringe en tilfredsstillende boligforsyning for alle i samfundet. Dertil kommer, at der er store forskelle mellem landene med hensyn til, hvordan og hvor godt boligmarkedet fungerer, og dermed omfanget af synlige boligsociale problemer. Der er en lang række forhold, som har betydning for boligproblemernes omfang, heriblandt reguleringen af boligmarkedet. Det er forhold, som må tages i betragtning, når man forsøger at sammenligne den sociale boligpolitik i forskellige lande.

## Forskelle mellem Danmark og de udvalgte lande

Danmark er et mere velstående land med gode velfærdssystemer og mindre indkomstforskelle end England og Tyskland, hvilket alt andet lige mindsker de boligsociale problemer. Der har desuden været en større befolkningstilvækst med heraffølgende større pres på boligmarkedet i alle de tre øvrige lande. Prisniveauet i nybyggeriet er relativt højt i Danmark, selv om grundpriserne ligger under de øvrige lande.

Det danske boligmarked har været mindre velfungerende end de øvrige landes af to hovedårsager: en lang periode med høj inflation og rente, som dog er reduceret væsentligt efter 1990, og en stram regulering af udlejningsmarkedet. Til gengæld har Danmark en boligforsyning, som er større end i de andre tre lande, hvor niveauet i Storbritannien ligger en del lavere end de øvrige.

Dette kan i en vis udstrækning henføres til, at Danmark har haft relativt store direkte og især indirekte subsidier til boliger. Disse har især været lave-



re i Tyskland og Norge. Danmark har også haft større individuelle boligtilskud end i Tyskland, mens niveauet har været højere i England.

Der er store forskelle mellem de fire landes boligmarkeder, og størrelsen af den sociale boligsektor.

I Tyskland er den dominerende boligform private udlejningsboliger, som har huslejer på markedsniveau. Ejerboligerne udgør ca. 40 pct. De egentlige sociale boliger med statsstøtte udgør kun ca. 6 pct. af boligerne, men der er samtidigt et større antal af boliger ejet af nonprofit boligselskaber, som i større eller mindre udstrækning har boliger under markedsniveau.

I England er 70 pct. ejerboliger og der er en meget lille privat udlejningssektor (10 pct.), som har fri prisdannelse. Den sociale sektor består af ca. 16 pct. kommunale boliger og 5 pct. ejet af private nonprofit boligselskaber.

Endelig er også Norge domineret af ejerboliger, enten som egentlige ejerboliger (63 pct.) eller som andelsboliger (kooperativer) med fri prisdannelse (14 pct.). Den sociale sektor er meget lille og består af kommunalt ejede boliger eller boliger som kommunerne disponerer over i den kooperative sektor.

## Housing Associations i England

Ser man på den traditionelle engelske sociale boligsektor, som var kommunalt ejede og administrerede boliger, er der ikke meget at lære for dansk boligpolitik. Siden midten af 1980'erne har man imidlertid baseret sig på private non-profit boligselskaber, som virker under mere frie forhold end i Danmark og har flere handlemuligheder. De kan således både købe og opføre ejendomme, som kan have forskellige ejerformer. Her kan erfaringerne med, hvordan man har styret og reguleret disse selskaber, have interesse.

Erfaringerne med boligselskaber i England må ses i sammenhæng med, at der er en væsentligt mindre udlejningssektor i landet, og en større segregation, således at den sociale sektor er væsentligt mere marginaliseret end i Danmark. En af årsagerne hertil er, at der normalt er skrappe boligsociale behovskrav for husstande, der kan få adgang til sociale boliger.

## Boligpolitik og boligmarked i England

Som en del af den generelle politik for privatisering af boligforsyningen i Storbritannien indledte Thatcher regeringen i 1980'erne en omdannelse og privatisering af den sociale boligsektor fra at være kommunalt ejede boliger til at være opført og administreret af private nonprofit boligselskaber, såkaldte "Housing Associations". Denne politik er fortsat under Labour regeringen i 1990'erne, således at nye sociale boliger kun opføres af Housing Associations, og samtidig er der overført mere end en kvart million boliger fra den kommunale sektor. I dag er der ca. 1,5 millioner boliger i sektoren, svarende til 5 pct. af boligbestanden. Der opføres 24.000 nye boliger om året.

De oprindelige Housing Associations var andelsboliger, men fra starten af 1980'erne er der mest opført almindelige udlejningsboliger. En ny ejerform er "medejerboliger", hvor beboerne kan eje mellem 25 og 75 pct. af boligen og har ejerrettigheder som i danske ejerlejligheder (ca. 10 pct. af nybyggeriet). Boligselskaberne administrer også en ordning, hvor man kan få tilskud til køb af ejerboliger på det frie marked. Der er som en del heraf en særlig ordning til støtte for "nøglemedarbejdere" i den offentlige sektor (sygeplejersker, lærere mv.) i geografiske områder med høje boligpriser.

Subsidieringen af nybyggeri har form af et direkte kapitalindskud, som pt. udgør 50-60 pct. af de samlede omkostninger. For 2003 regnes med en gennemsnitlig pris pr. nybygget bolig på 590.000 kr. Subsidiegraden fastlægges ud fra målsætninger om, hvad huslejeniveauet i nybyggede boliger bør være i forskellige regioner. I gennemsnit ligger huslejen i Housing Associations ca. 30 pct. under det private marked.

## Den offentlige styring og regulering af Housing Associations

Der er relativt få formelle krav til organisering og drift af Housing Associations som betingelse for, at de kan blive tildelt offentlig støtte. Selskaberne må ikke udlodde overskud og må kun beskæftige sig med at opføre, administrere og renovere boliger.

Det er et selvstændigt statslig organ (The Housing Corporation), der styrer og kontrollerer Housing Associations og fordeler midler til nybyggeri, boligkøb og renovering. Kommunerne har ikke nogen formel indflydelse på selskaberne, men disse er forpligtede til at samarbejde med kommunerne om lokal boligplanlægning, opførelse af nybyggeri og fordeling af ledige boliger. Der skal desuden være en bestyrelse for selskabet med lokale "stakeholders", men der er ikke faste regler for hvem, der skal være medlemmer.

Housing Associations har således et relativt stort råderum for, hvordan de vil organisere deres virksomhed. Den offentlige styring er i mindre grad baseret på detaljerede regler og i højere grad på opstilling af normer og målsætninger, samt systematisk overvågning af og information til selskaberne. Der er således udarbejdet en kortfattet "Regular Code", som beskriver, hvad der forventes af dem. Den centrale styrelse indsamler løbende information om selskaberne, der offentliggøres i en form, som gør den brugbar til benchmarking for det enkelte selskab. Styrelsen har desuden indledt en praksis med "inspektioner", således at de større af selskaberne kontrolleres mindst hver tredje år. Der stilles krav om, at der regelmæssigt udarbejdes "Performance reports" til selskabernes bestyrelser, hvor man bl.a. skal sammenligne sig med andre lokale selskaber. Som en del af dette skal der med mellemrum gennemføres undersøgelser af beboernes tilfredshed med boliger og service.

## Effektiviseringsbestræbelser

Den engelske model er i høj grad baseret på, at der skal skabes konkurrence mellem boligselskaberne. Midlerne til opførelse af nybyggeri fordeles efter ansøgninger fra boligselskaberne. Når man skal vælge mellem at give penge til konkurrerende selskaber i en by, tager man for det første udgangspunkt i den "performance assessment", som The Housing Corporation har udarbejdet, hvor de bedste drevne selskaber får en fortrinsstilling. For det andet har ansøgningerne karakter af tilbud, hvor man beskriver kvalitet og husleje for de boliger man vil opføre, samt hvor stor en offentlig støtte man behøver. Styrelsen kan da vælge de bedste tilbud ud. Denne fremgangsmåde har ført til en væsentlig effektivisering af selskaberne, men også til en beskæring af deres service overfor særligt udsatte grupper.

The Housing Corporation har også igangsat nogle særlige initiativer til effektivisering af nybyggeri og drift. Der er et program, som støtter byggeri med industrialiserede byggemetoder (The Kickstart programme), der er et særligt program med forsøg og indsamling af eksempler på god og effektiv administration (Innovation and Good Practice Grant Programme), på grundlag af hvilken man har opbygget en database med eksempler på "good practice".

## Adgang til og fordeling af boliger

Kommunerne har normalt ret til at fordele halvdelen af de ledige boliger i Housing Associations, men kan få ret til flere, hvis de indskyder midler fx i form af billigere grunde eller direkte tilskud. De øvrige boliger fordeles af selskaberne selv eller via en national instans, som hjælper lejere i sektoren til at flytte mellem geografiske områder (ca. 16 pct.). Boligerne skal fordeles efter ansøgernes behov, men der er ikke faste regler, kun generelle retningslinier, og ikke en samlet venteliste, hverken i kommunen eller hos selskaberne. I mange selskaber bruges et pointsystem med forskellige behovskriterier til prioritering af ansøgere.

Som en følge af fordelingspolitikken (og forholdene på boligmarkedet med en lille privat udlejningssektor) er der en stor koncentration af familier med lave indkomster i den sociale sektor - både i de kommunale boliger og i selskabernes. Dette har ført til store problemer med problemramte boligområder.

### **Beboerindflydelse og klageret**

I nogle selskaber har beboerne repræsentanter i selskabernes bestyrelser. "Regularly code" foreskriver, at beboerne skal informeres og høres om budgetterne for selskaberne. Der er desuden afsat midler (11 mill. £) til et særligt program, som skal oplære beboerne til at deltage i administrationen af deres boliger

Der er en særlig ombudsmandsfunktion for lejere i Housing Associations, hvor de kan klage over selskabernes administration.

### **Kooperativer i Norge**

Norge er det af de tre lande, som har gennemført den største reduktion af det offentlige engagement i en særlig boligsocial sektor, og den offentlige direkte og indirekte støtte har i høj grad været rettet mod at give befolkningen mulighed for at etablere sig i ejerboliger. Erfaringerne fra Norge kan sige noget om, hvor langt man kan gå med dette. Her skal tages i betragtning, at der i mange år har været særlige sociale støtteordninger til køb og byggeri af ejerboliger.

Den boligsociale opgave har tidligere været varetaget via boligkooperationen, der bygger andelsboliger. Kommunerne har så til familier med akut boligbehov givet støtte til køb af andele i disse. Efterhånden som denne sektor er blevet mere privatiseret og markedsstyret, og de offentlige tilskud aftrappet, er det blevet væsentligt sværere for kommunerne, at løse deres boligsociale problemer.

### **Boligmarked og boligpolitik**

I Norge bor to tredjedele af befolkningen i ejerboliger, dvs. i selvejeboliger eller i andelsboliger (borettsboliger). Private udlejningsboliger i Norge er for hovedpartens vedkommende mindre boliger, der er beliggende i tilknytning til en selvejerbolig og som for tiden udlejes af den pågældende ejer, som også selv bor i ejendommen. Tidsbegrænsede private fremlejer er også almindelig. Professionel boligudlejning er en stagnerende sektor. Endelig har kommunerne egne boliger, hvoraf nogle er andelsboliger, som kommunen fremlejer til boligsøgende. I forhold til at løse boligsociale problemer er det foruden herberger, især de boliger kommunerne kan anvise til, som har interesse. I Norge er ca. halvdelen af den økonomiske socialhjælp fra kommunerne hjælp til bolig. Hertil kommer selektive boligtilskudsordninger, som er rettet mod at varigt dårligt stillede kan skaffe sig en ejerbolig eller betale huslejen i en passende lejebolig. De selektive boligtilskud, herunder midler til ældreboliger, har i løbet af de seneste 20 år i praksis erstattet de generelle boligtilskud.

### **Den Norske boligkooperation**

Den Norske boligkooperation – boligsamvirket - har historisk betydet meget for, at den almindelig nordmand har kunnet skaffe sig en andelsbolig (borettsbolig) via medlemskab af en andelsbyggeförening (boligbyggelag). Boligbyggelagene er især vigtige i byerne. De opfører ejendomme, som medlemmer overtager som andelsboligforeninger. Medlemmer bliver andelsejere og bor i ejendommen. Byggelaget fortsætter som forretningsfører for andelsboligforeningen. Kommunerne har ret til at købe 10 procent af boligerne i en andelsboligforening med henblik på fremleje til boligsøgende, der ikke

selv er i stand til at skaffe sig en bolig. Andelsboliger omsættes til markedspriser. Dog har medlemmer af byggelaget forkøbsret.

Andelsejere og selvejere behandles ens i forbindelse med skatteligning, og de indirekte skattesubsidier til disse udgjorde 15 milliarder norske kroner i 2000 svarende til 75-80 procent af de samlede boligsubsidier i Norge.

Ejendomsbeskatningen i Norge er lav og kommunerne beslutter selv om de vil opkræve ejendomsskat. I forbindelse med beskatning skal det også nævnes, at udleje af egen bolig eller en bolig i tilknytning til egen bolig ikke beskattes. Beskatningen af andelsboligforeningerne (borettslagene) blev i begyndelsen af 1990'erne løftet over på andelsejerne i forbindelse med, at disse gik over til at blive beskattet på samme måde som selvejere, og der blev åbnet op for, at andelsboliger kunne sælges til markedspriser. Andelsbyggeföreningerne (byggelagene), der bl.a. er forretningsførere for de andelsboligforeninger de har opført, kan vælge mellem almindelig selskabsbeskatning og beskatning som kooperativ (samvirke) for den del af virksomheden der er rettet mod medlemmerne.

### Løsning af boligsociale opgaver

Hvad angår løsning af boligsociale opgaver er det som nævnt især de kommunale boliger, herunder de boliger de ejer i andelsboligforeninger, som er vigtige. Hertil kommer, at der via kommunerne kan formidles selektive behovsprøvede boligtilskud fra Husbanken og den boligstøtte som er en del af den kommunale økonomiske socialhjælp. De boliger som de norske kommuner råder over til brug for anvisning til dårligt stillede og folk i akut bolig-nød er meget begrænsede. Især i byerne må der derfor også benyttes midlertidige ordninger som herberger og billige hoteller (såkaldte hospitser) til at huse folk, der ikke selv er i stand til at skaffe sig en bolig. Problemet i byerne er påvirket af at mange, herunder flygtninge, forlader en tildelt bolig ude i landet og søger mod Oslo eller andre store byer, hvor det er vanskeligt at få en lejebolig eller at få råd til en ejerbolig. Som noget specielt for Norge skal det nævnes at varigt dårligt stillede har mulighed for at få støtte til at anskaffe sig en ejerbolig.

I det norske system er der en stor koncentration af dårligt stillede i de ejendomme, der kun indeholder kommunale boliger. I andelsboligerne er andelsejerne ofte meget skeptiske med hensyn til kommunernes fremleje af deres andele til dårligt stillede husstande. Andelsforeningerne har ret til at kræve, at de skal godkende de personer kommunen fremlejer til, og at kommunen skal følge op på deres fremlejere. Opfølgningen er ifølge foreningerne mangelfuld og det klages over, at systemet påfører foreningsbestyrelserne meget besvær og ubetalt arbejde.

### Overvejelser om fremtiden

Målsætningen om, at nordmænd i så vidt omfang som muligt skal eje deres bolig, afspejles i den måde man har valgt at løse boligsociale problemer. Men der er aktuelt en diskussion om behovet for at få flere egentlige udlejningsboliger. I den forbindelse er der et ønske om at andelsbyggeföreningerne i højere grad skal påtage sig at bygge støttede udlejningsboliger, som kan målrettes dels mod de grupper, kommunerne har behov for at finde en boligløsning til, dels mod foreningernes yngre medlemmer for en begrænset tidsperiode. De problemer, der forudses i den forbindelse er, at det vil blive vanskeligt og også konfliktfyldt at visitere til boligerne, og at det vil blive meget vanskeligt at få beboerne ud igen når lejekontakten udløber.

## Privatiserede sociale boliger i Tyskland

### Den særlige tyske model

Det tyske boligmarked er på flere måder specielt. Det er i meget stor udstrækning præget af udlejningsboliger. Den private udlejningssektor udgør knap halvdelen af alle boliger. Ejerboligerne udgør kun 41 pct. af den samlede boligmasse. I Danmark er det 52 pct.

Sociale boliger er i Tyskland boliger, der få en særligt økonomisk støtte, og hvor der med denne støtte følger nogle betingelser for udlejning eller køb af boligerne. De udgør 6 pct. af boligmassen.

28 pct. af de private udlejningsboliger ejes imidlertid af non-profit selskaber. Det svarer til knap 15 pct. af den samlede boligmasse. Disse boliger kan ifølge lovgivningen udlejes på almindelige udlejningsvilkår. Mange af selskaberne har imidlertid som formål at levere almene boliger, og boligerne fungerer i mange tilfælde som sociale boliger. De kan også have overladt en del af anvisningsretten til kommunen.

De sociale boliger er ikke som i mange andre lande knyttet til en bestemt ejerform. De kan være ejet af private udlejere. De kan være både leje- og ejerboliger. De kan etableres i både nybyggeri og i en eksisterende ejendom. Det er finansieringsformen og de betingelser, der knyttes til denne finansiering, der gør boligerne til sociale boliger. Det er først og fremmest betingelser om, hvem der kan få en social bolig og om boligernes størrelse.

Når den offentlige støtte ophører, ophører ejerens forpligtigelser til at følge betingelserne normalt også. Det betyder, at de sociale boliger kun er sociale boliger i en periode. Den har typisk været 30-45 år. I nyere aftaler er det ikke unormalt at se perioder på 10-15 år.

Hustande skal opfylde bestemte kriterier for at kunne få en social bolig, Husstanden skal først og fremmest have en husstandsindkomst, der ligger under bestemte grænser.

Det tyske boligmarked ser ud til at have haft en evne til at levere andre boliger end de sociale boliger til lavindkomstgrupper. Blandt lavindkomstgrupperne er det kun ca. 15 pct., der bor i sociale boliger. I Sverige, England og Holland bor 40-60 pct. af lavindkomstgrupperne i de sociale boliger. Samtidig har de sociale boliger tradition for at være almene boliger for store grupper af befolkningen. I 1990 var det kun i de to højeste indkomst deciler, hvor mindre end 10 pct. boede i sociale boliger.

I de senere år er der imidlertid kommet en større andel af beboere med lavere indkomster i de sociale boliger. Det er nu blevet en del af målsætningen i lovgivningen. I den tidligere lov var målet at nå brede dele af befolkningen. Den er nu at nå de dele af befolkningen, der ellers ikke kan finde boliger i f.eks. vækstområder og folk med lave indkomster.

Den forskellige økonomiske udvikling i Tysklands delstater giver meget forskellige rammer for boligmarkedet. I vækstområderne er der pres på boligmarkedet, mens der i andre områder er et boligoverskud. Man regner med at der i de nye delstater (fra det tidligere Østtyskland) står ca. 1 mill. boliger tomme.

Der er i 2001 gennemført en stor reform af forbundslovgivningen for de sociale boliger. Et af målene er at gøre den mere fleksibel og at forenkle forbundsstatens regler. Det er også et mål, at man i højere grad skal målrette de sociale boliger til særlige befolkningsgrupper. Den nye lovgivning indeholder imidlertid mange af de samme rammer for sociale boliger, og den giver mulighed for at delstater og kommuner stort set kan gennemføre den samme politik, som de hidtil har gennemført.

Kort inden reformen for de sociale boliger er der også gennemført en reform af lejelovgivningen og af den individuelle boligstøtte (Wohngeld).

## Vurdering

Uanset det tyske systems inddragelse af private som boligejere til sociale boliger har de almennyttige boligselskaber en dominerende rolle i forsyningen af sociale boliger. De private udlejere er domineret af enkeltpersoner – typisk mindre erhvervsdrivende. Gunstige skatteregler har i en periode gjort det økonomisk interessant for enkeltpersoner, at investere i udlejningsboliger. De private ejere har dog de senere år haft en større og større andel af det sociale boligbyggeri.

De almene boligselskabers ændrede status fra og med 1990 som lov-mæssigt private boligselskaber vurderes ikke til at have ændret deres praksis afgørende. Mange har fortsat almennyttig aktivitet som deres hovedaktivitet og de har ikke i væsentligt grad inddraget nye typer opgaver.

Segregeringen på det tyske boligmarked har generelt været lav. Det skyldes bl.a. at det tyske boligmarked har haft en stor privat udlejningssektor med billige boliger, og at måden de sociale boliger fungerer på, også giver andre end lavindkomstgrupper mulighed og interesse i at bo i sociale boliger. Endelige har de almennyttige boligselskaber en del boliger der udlejes som almindelige private udlejningsboliger, men til i gennemsnit lavere huslejer end normalt. Det har dog ikke udelukket, at visse - og især større bebyggelser - har en høj segregering og problemer i tilknytning hertil.

Det er gennem de senere år blevet vanskelige at tilgodese svage grupper på boligmarkedet i vækstområder i Tyskland. Det har bl.a. sin baggrund i færre billige private udlejningsboliger og en afgang af sociale boliger. Det er bl.a. baggrunden for ændringer i målsætningen for den offentlige støtte. De sociale boliger har gennem mange år haft til formål at skaffe boliger til brede lag af befolkningen. De er som nævnt ændret i den seneste lovgivning, sådan at støttede boliger nu skal målrettes mod grupper der har svært ved at få en bolig på det private boligmarked.

De sociale boliger er i Tyskland både ejer- og lejeboliger, og ejerboligerne udgør en større og større andel af det sociale boligbyggeri. Det letter førstegangs ejeres adgang til ejerboligmarkedet, der i øvrigt er præget af at nye ejere har en forholdsvis høj alder. Der er de senere år bygget stort set lige mange sociale leje- og ejerboliger.

Boligbyggeri vurderes i Tyskland til at være dyrt. Det er baggrunden for et initiativ, der skal fremme prisbillige boliger med god kvalitet. Et program der på flere måder svarer til det danske projekthus program.

Den offentlige støtte vurderes også til at være høj og det har i flere år været diskuteret om man får et godt nok udbytte af den offentlige støtte. Den har i to af de anvendte støtte former været lagt i faste rammer. Den tredje og den seneste vedtagne reform giver imidlertid bedre muligheder for at forhandle den 'nødvendige' offentlige støtte, således at det offentlige ikke støtter unødigt.

## 2. Hvad menes med "den boligsociale opgave" og hvorfor har europæiske stater påtaget sig den?

### "Den boligsociale opgave"

Ved den boligsociale opgave kan forstås de særlige tiltag, som staten og kommunerne sætter i værk for at opfylde nogle sociale mål for boligforsyningen - primært for de grupper i befolkningen, som uden denne indsats ikke ville kunne opnå, hvad der anses for at være tilfredsstillende boligforhold. I praksis kan der være tale om to former for tiltag: 1. særlige tilskud til boligforbrug for dårligt stillede familier og 2. tilvejebringelse af et særligt boligudbud for disse familier.

Denne rapport drejer sig om det andet punkt: tilvejebringelse af en særlig social boligsektor. Det, der karakteriserer en sådan, er:

- 1 at boligudgiften er fastsat under markedsprisniveauet, hvilket muliggøres ved offentlig støtte eller regulering
- 2 at boligerne i en eller anden udstrækning fordeles efter behov og betalingssevne
- 3 at boligerne og deres ejere, som betingelse for den offentlige støtte, er underlagt særlige regler for opførelse, administration og lejefastsættelse

Der er store forskelle mellem landene mht., hvordan denne sociale boligsektor er organiseret i praksis både med hensyn til typer af ejere, ejerform, støt-teformer og regler for boligfordeling, husleje og administration.

### Årsager til forskelle i forskellige landes sociale boligpolitik

I alle lande i Vesteuropa og Nordamerika har det offentlige i et eller andet omfang gennemført foranstaltninger, som tager sigte på at forbedre boligfor-syningen, og især på boligforholdene for de økonomisk dårligst stillede be-folkningsgrupper. Denne opgave opfattes imidlertid og varetages meget for-skelligt i landene (Harloe 1995). Der er enighed om, at der har vist sig et be-hov for særlige tiltag med henblik på at sikre acceptable boligforhold for lav-indkomstgrupper, men der er forskelle i opfattelsen af hvorfor og hvilke grupper, en boligsocial opgave omfatter. Der er også forskellige opfattelser af, hvordan den bedst udføres.

Der kan peges på tre hovedårsager til disse forskelle i opfattelsen:

- Forskelle i opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområ-det
- Forskelle i opfattelsen af i hvor høj grad, boligmarkedet kan fungere som andre markeder, eller der er særlige problemer i boligmarkedets funkti-onsmåde, som skaber behov for statslig støtte og regulering
- Forskelle i hvordan det nationale og lokale boligmarked rent faktisk funge- rer, og dermed forskelle i omfanget af synlige boligsociale problemer. Det-te afhænger af generelle samfundsøkonomiske forhold og af boligpolitik-ken i øvrigt

## Forskelle i opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområdet

Den første årsag til forskelle i den sociale boligpolitik er i hovedsagen politisk og tager udgangspunkt i en opfattelse af, hvad der er statens opgave, og i hvor høj grad denne skal producere ydelser og fordele forbruget i samfundet. Der er peget på væsentlige forskelle i de velfærdssamfund, som er opbygget (Esping Andersen 1990), som også afspejler sig i den valgte boligpolitik i landene. Der kan således peges på tre principielt forskellige holdninger til den boligsociale opgave (Doling 1997).

Den første, som især er gældende i nogle lande i Sydeuropa og i USA, er, at boliger primært ses som privat forbrug på linie med andet forbrug, hvor det offentlige kun træder ind, når ekstreme problemer bliver synlige i form af hjemløshed og forslumning af boliger.

Den anden holdning, som fx findes i lande som England, Belgien, Schweiz og tildels Tyskland, er, at man primært skal hjælpe særligt udsatte grupper, som ikke selv er i stand til at skaffe sig en ordentlig bolig, mens den almindelige befolkning må klare sig på de generelle vilkår, som findes på boligmarkedet.

Den tredje opfattelse ser boligholdene generelt som noget, der er særligt vigtigt for velfærd og sundhed i samfundet, og ser det derfor som statens opgave at sikre en god boligforsyning for alle grupper i samfundet. Det er således ikke kun udsatte gruppers boligforsyning, som støttes, men også boligforbruget for brede grupper i befolkningen. Det er især i nogle af de skandinaviske lande og i Holland, at denne politiske opfattelse har været fremherskende.

Der er imidlertid også med tiden sket ændringer i holdningerne til statens rolle i boligforsyningen. I perioden fra 2. verdenskrig er det således peget på fire faser i udviklingen, som i forskelligt omfang og tidsforløb er gennemlevet i Vesteuropæiske lande (Boelhouwer og van der Heijden 1992).

I efterkrigstiden var der en voldsom boligmangel i alle lande, som medførte et omfattende statsligt engagement. Vægten lå på at opnå en hurtig kvantitativ forøgelse af boligudbudet.

I den næste fase, som for nogle lande (Belgien, England) allerede startede i 50'erne, i andre først i 70'erne, skiftede fokus fra opfyldelse af boligbehov til boligefterspørgsel, hvor man i højere grad accepterede, at ulige ressourcer førte til ulige boligforhold, og at markedet skulle fordele boligforbruget.

I den tredje fase blev statens engagement i boligsektoren væsentligt reduceret i mange lande ved nedsættelse af subsidier, ophævelse af reguleringer og privatisering af sociale boliger mv. Denne fase slog især igennem i 80'erne, men der var nogle forløbere i enkelte lande i 60'erne. Forløbet viser, imidlertid, at der er skiftet kurs i landene i takt med at konjunkturerne og problemer med boligforsyningen ændrer sig. Boelhouwer og van der Heijden mener således, at der er en fjerde fase i slutningen af firserne og begyndelsen af 90'erne, hvor en lavkonjunktur tvinger flere lande til et fornyet engagement i boligforsyningen. Men dette er ofte afviklet igen i slutningen af 90'erne, hvor subsidierne er blevet yderligere reduceret - også for ejerboligerne (Tyskland, England, Danmark, Sverige).

## Forskelle i opfattelsen af i hvor høj grad, boligmarkedet er et velfungerende marked

Forskelle i boligpolitikens udformning - og især opfattelsen af behovet for en særlig boligsocial sektor - kan også have en sammenhæng med, hvordan økonomer i statsapparatet og på universiteterne opfatter boligmarkedet (Doling 1997). Hvis boligmarkedet er velfungerende, er boligmangel og dårlige boligforhold kun et udtryk for manglende betalingsevne, og der er ikke brug for produktionsstøtte til en særlig beskyttet social sektor, men kun individuel boligstøtte til familier med lav indkomst. I Danmark har bl.a. Det Økonomiske Råd argumenteret for en stærkere omlægning af subsidier fra produktions- til



forbrugsstøtte. I lande som England og USA gives langt hovedparten af boligsubsidierne i dag som individuelle tilskud.

Mere detaljerede studier af boligmarkedets funktionsmåde (se fx Skifter Andersen 1993a) tyder imidlertid på, at der er nogle særlige problemer med en rent markedsbaseret boligforsyning - specielt for lavindkomstgrupperne.

Boligmarkedet er karakteriseret ved, at kun en lille del af udbudet kommer fra nyproduktion. Dækning af forskellige gruppers boligbehov er således afhængig af: for det første i hvor høj grad deres boligefterspørgsel kan dækkes ved nyproduktion, og for det andet i hvor høj grad der løbende kan ske en omfordeling af boliger således, at boliger på et lavere pris- og kvalitetsniveau bliver ledige for familier med lav indkomst. Studier af det amerikanske boligmarked (fx Rothenburg et. al. 1991) har imidlertid vist, at denne omfordeling ikke sker i et tilfredsstillende omfang, hvilket fører til, at udbudet i de nederste dele af markedet er for lille og huslejer/priser relativt højere i forhold til kvaliteten. En af forklaringerne herpå er, at mobiliteten på boligmarkedet i for lille omfang påvirkes af ændringer i priser og udbud, men fortrinsvist er bestemt af demografiske forhold (pardannelse, skilsmisser, børnefødsler etc.), der ændre boligbehovet (Skifter Andersen og Bonke 1980). Dette betyder, at efterspørgslen fra høj- og mellemindkomstgrupper efter nybyggeri er for lille til at sikre en tilstrækkelig forøgelse af boligforsyningen, og at mange familier og personer med lav indkomst, trods individuelle boligtilskud, er hjemløse eller deler bolig med andre. En sammenligning af det danske og det amerikanske boligmarked (Skifter Andersen 1993b) har således vist, at USA har mere end 20 pct. færre boliger i forhold til indbyggertallet. Dette på trods af, at man har tilladt byggeri af lavprisboliger med kort levetid - de såkaldte "mobil homes" - der i en lang periode har udgjort mere end 20 pct. af nyproduktionen.

En anden følge af træghederne på boligmarkedet er, at markedet er længe om at tilpasse sig de ændringer i efterspørgslen, som skyldes ændringer i de økonomiske konjunkturer. Forskellige undersøgelser (refereret i Nesslein 1988) tyder på, at boligudbudet er 6-10 år om at tilpasse sig større ændringer i efterspørgslen. I en sådan periode vil der være uligevægt og mangel på boliger i dele af markedet. I betragtning af, at de økonomiske konjunkturer ændres relativt hurtigt, betyder dette, at boligmarkedet kun sjældent er helt i ligevægt.

Erfaringerne fra det uregulerede boligmarked i USA (Skifter Andersen 1993) viser, at det er efterspørgslen efter ejerbolig, som driver udviklingen på markedet. Under højkonjunkturer øges ejerboligefterspørgslen, mens efterspørgslen efter lejeboliger mindskes. Omvendt øges efterspørgslen efter lejeboliger under lavkonjunkturer, hvilket i USA fører til stigende huslejer. Der er således stigende boligsociale problemer under lavkonjunkturer, fordi flere bliver arbejdsløse - eller går ned i indkomst - samtidig med at huslejerne øges.

Af andre problemer på boligmarkedet er peget på, at der kan være manglende konkurrence på et lokal boligmarked med få udbydere af boligydelse - specielt i lejesektoren (Doling 1997, Skifter Andersen 1993a). Der kan desuden være problemer med kvaliteten af boligforsyningen på grund af særlige forslumningsproblemer i byområder med mange familier med lav indkomst og særlige sociale problemer. Disse problemer skyldes i en vis udstrækning, at der er økonomiske eksternaliteter, som medfører faldende investeringer i sådanne kvarterer, hvilket især har været et problem i amerikanske slumområder (Skifter Andersen 1995). Det er således ikke rentabelt at investere i forbedringer og vedligeholdelse af boliger i et kvarter i forfald, fordi man ikke kan tiltrække husstande med højere indkomster til dette. Andre studier (refereret i Skifter Andersen 2003) peger også på særlige sociale processer i fattige byområder som medfører øget fysisk nedslidning, øget kriminalitet mv., som er med til at stigmatisere områderne og gøre dem mindre attraktive.

Som en konklusion på disse studier af boligmarkedet og af byområder i forfald kan konkluderes, at boligmarkedet ikke nødvendigvis af sig selv vil

frembringe en tilstrækkelig boligforsyning, og især ikke for grupper med lav indkomst. Der er tendenser til et for lille nybyggeri og problemer med omfordeling af boligerne mellem forskellige befolkningsgrupper. Der er desuden nogle særlige mekanismer, som skaber segregation og forslumning i byområder, hvilket forringer boligsituationen for nogle af de mest udsatte befolkningsgrupper. Disse problemer på boligmarkedet behøver imidlertid ikke automatisk betyde, at der er behov for en særlig beskyttet social boligsektor.

### **Forhold i landene, som har betydning for, hvordan det nationale og lokale boligmarked rent faktisk fungerer og for i hvor høj grad, der er brug for en særlig boligsocial sektor**

Boligproblemernes omfang i forskellige lande - og dermed behovet for en særlig social boligsektor - vil imidlertid afhænge af flere forhold, som har betydning for, hvor velfungerende boligmarkedet er:

- *Befolkningsudvikling*: I lande med befolkningstilvækst er boligbehovet voksende og der er et større pres på boligmarkedet. Modsat er problemerne mindre i lande med stagnerende eller aftagende befolkning. Indenlandske vandring kan også betyde, at tilvandringsområder får problemer på boligmarkedet. Danmark har en relativt lille befolkningstilvækst og en mindre vandringsaktivitet end fx England, hvor Nordengland affolkes og Sydengland er i vækst.
- *Økonomisk vækst eller stagnation*: Problemerne på boligmarkedet varierer, som nævnt, med de økonomiske konjunkturer. I lande - eller byer -, som i en længere periode har haft høj vækst, tenderer priser og boligudgifter at være relativt høje, bl.a. som følge af høje grundpriser og prisglidning i byggesektoren. Det er en situation, som Danmark er i i disse år.
- *Indkomstniveau og -spredning*: Lande med et gennemsnitligt lavt indkomstniveau og en stor indkomstspredning vil der være en større del af befolkningen, som ikke har købekraft til at betale for en tilfredsstillende bolig (afhængigt af, hvordan denne defineres). Danmark er et land med et relativt højt indkomstniveau og en lille indkomstspredning, bl.a. takket være et godt velfærdssystem
- *Byggemarkedets effektivitet og prisen på nybyggeri*: Som nævnt har nybyggeriets prisniveau en stor betydning for hvor godt boligmarkedet fungerer. Tidligere undersøgelser tyder på, at Danmark har et relativt højt prisniveau - især på byggematerialer
- *Finansiering og renteniveau*: finansieringen og renteniveauet er af stor betydning for boligmarkedet, fordi de er bestemmende for boligudgifterne og deres fordeling over tid. Danmark har et relativt effektivt boligfinansieringssystem, men renteniveauet har i perioder været meget højt. Dette har en sammenhæng med, at der i et langt tidsrum har været ført en økonomisk politik, som førte til høj inflation, mens andre lande - fx Tyskland - har haft en mere stabil lav rente. De senere års fald i renten har reduceret finansieringsudgifterne, men dette er modvirket af stigende priser i nybyggeriet.
- *Reguleringer af boligmarkedet*: De ovenfor nævnte funktionsproblemer for boligmarkedet kan øges, hvis markedet er underlagt reguleringer som fx husleje- eller prisregulering. Den danske huslejeregulering er en af de mest rigide i Europa.
- *Generelle direkte og indirekte tilskud til boligforbrug*: Generelle tilskud til byggeri eller forbrug af boliger mindsker alt andet lige boligproblemerne. Især tidligere har de i mange lande været statsligt støttede lån eller generelle skattefradrag, som har øget boligforbruget.
- *Individuel boligforbrugsstøtte*: Boligstøtte til familier med lav betalingsevne forbedrer deres muligheder på boligmarkedet og mindsker dermed boligproblemerne

### 3. Forskelle mellem de udvalgte lande, som har betydning for behovet for en boligsocial indsats

I denne rapport analyseres løsningen af den boligsociale opgave i tre lande - Norge, Tyskland og England. I dette afsnit gives en kort karakteristik af forskellene mellem disse lande og Danmark. Afsnittet skal give en forståelse af baggrunden for de løsninger, der er valgt i tre lande, og rapportens vurderinger af deres virkninger.

#### Samfundsøkonomiske og geografiske forskelle, herunder indkomstulighed

I tabel 1 er vist nogle nøgletal for forholdene og udviklingen i Tyskland, Storbritannien og Norge, sammenlignet med Danmark og enkelte EU tal.

Tabel 1. Nøgletal for de tre lande, Danmark og EU.

	Danmark	Tyskland	England	Norge	EU
Befolkningstæthed, indb. Pr. kvadratkilometer	126	235	246	15	
Befolkningstilvækst 1980-2000, pct.	3,9	4,9	5,7	9,8	
BNP per indbygger 2000, 1000\$	30,5	22,7	23,9	36	20,8
Økonomisk vækst, 1991-2000, pct.	28	17	33	41	24
Arbejdsløshed, gns 1991-2000, pct.	7,07	8,94	7,95	4,63	
Andel af personer i lavindkomsthusstande, pct.	11	16	19		17
Offentligt forbrug i % af BNP, 2001	25,4	19,1	19,2	19,8	20,1
Indkomstoverførsler i % af BNP	19,2	19,4	15,2	18,3	
Inflation, prisstigning 1991-2001, pct.	26	31	36	29	
Gns renteniveau 1991-2000, pct.	6,5	5,9	7,1	6,8	
Boliger per 1000 indbyggere	442	433	350	431	
Boligbyggeri per 1000 indbyggere i 1999 eller 2000	3,2	7,1	3,1	4,9	

Tyskland og England har en væsentlig større befolkningstæthed og en større grad af urbanisering end Danmark og især Norge. Dette medfører alt andet lige højere grundpriser i de to lande og dermed højere boligudgifter især i de meget store byer. Det kuperede terræn i Norge medfører imidlertid også mangel på og dyrere byggegrunde - fx. I Oslo området.

Til gengæld har Norge haft den største befolkningstilvækst i de sidste år med heraffølgende større pres på boligmarkedet. Også Tyskland og England har haft en hurtigere voksende befolkning end Danmark.

Tyskland og England er relativt mindre velstående lande end Danmark og især Norge (målt ved BNP). Tyskland har desuden haft en mindre økonomisk vækst og velstandsforøgelse i 90'erne, mens Norge har haft en høj vækst og England ligger lidt højere end Danmark. Dette afspejles i, at den gennemsnitlige arbejdsløshed har været højere i Tyskland og lidt højere i England, mens Norge har haft en høj beskæftigelse. I både Tyskland og England er den økonomiske ulighed desuden større end i Danmark, idet andelen af personer som tilhører lavindkomsthusstande (målt efter EU standard) er noget større.

Alle de tre lande har et noget mindre offentligt forbrug end Danmark. I Tyskland og Norge er omfanget af indkomstoverførsler næsten det samme

som i Danmark, mens de er noget lavere i England. Dette tyder på, at personer udenfor arbejdsmarkedet er relativt dårligere stillet i England end i de andre lande, med en lavere købekraft til boliger.

Finansieringsvilkårene for boliger har traditionelt været gode i Tyskland med en lav inflation og rente. Den tyske infalation har ikke været lavere end de øvrige landes i 90erne, men renten har fortsat været lavere. England har haft det højeste renteniveau i perioden og dermed de største kapitaludgifter i boliger. Dette har en betydning for alle boliger da lån med variabel rente er almindelige.

## Boligforbruget og boligmarkedets sammensætning

Det fremgår af tabel 1, at boligdekningen, målt ved antallet af boliger pr. 1000 indbyggere, er noget lavere i England, end den er i de øvrige lande. Tyskland og Norge har en dækning, som er en smule lavere end Danmark<sup>1</sup>.

England har også haft det mindste boligbyggeri i de senere år, en smule mindre end i Danmark. Norge og især Tyskland bygger væsentligt flere boliger i disse år.

Boligmarkedets sammensætning på ejerformer er meget forskellig i de fire lande, som det fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Boliger fordelt på ejerformer.

	Danmark 1999	Tyskland 1998	England 2001	Norge 1995
Privat udlejning mv.	19	51	10	19
Sociale boliger*)	21	6	21	4
Ejeboliger	53	39	69	63
Andelsboliger mv.	6	4	?	14
I alt	100	100	100	100

\*) Boliger som er ejet af offentlige myndigheder eller underlagt regulering mht. husleje og boliganvisning

Ejeboligsektoren er meget dominerende i England og Norge, mens Tyskland har relativt få ejeboliger. Det er i stedet den private udlejningssektor, som dominerer i Tyskland, mens den er marginal i England. En stor del af de private udlejningsboliger i Norge er ejeboliger, som er midlertidigt udlejet. Andelsboligerne udgør desuden en stor del af boligmarkedet i Norge.

I tabellen er vist andelen af "sociale boliger", dvs. boliger som er under en eller anden form for offentlig kontrol med regulering af enten husleje eller boligfordeling. Disse boliger kan imidlertid have mange forskellige ejere og ejerformer, som det vil fremgå af landeafsnittene nedenfor. Det ses at Danmark og England har de største sociale sektorer, mens Norge næsten ingen har. For Tysklands vedkommende skifter andelen af sociale boliger over tid og der er en vis usikkerhed om tallet. En stor del af den private udlejningssektor består desuden af non-profit boligselskaber, som uden offentlig indblanding lejer boliger ud med huslejer under markedsniveau.

## Boligpolitiske forskelle mht. regulering og tilskud

Årsagerne til de store forskelle mellem landenes boligmarkeder skyldes især forskelle i bolig- og skattepolitikken. I tabel 3 ses en oversigt over nogle af forskellene mellem de tre lande og Danmark med hensyn til regulering og subsidiering.

<sup>1</sup> Den danske boligdekning kan være overvurderet i forhold til de øvrige lande. Det skyldes, at vi kan foretage en totaloptælling ved hjælp af BBR, mens de øvrige lande bruger folke- og boligoptællinger, hvor kun de beboede boliger kommer med.

Tabel 3. Oversigt over boligpolitiske elementer.

	Danmark	Tyskland	UK	Norge
Huslejeregulering i privat udlejning	Administrativt fastsat	Kontrolleret marked	Under afvikling	Stort set afviklet
Subsidier til private udlejningsb.	Nej	Ja	(Ja)	Nej
Organisering af sociale boliger	Non-profit	Privat og Non-profit	Kommunale og non-profit	Kommunale og kooperaitve
Individuel boligstøtte	Ja	Ja	Ja	Ja
Ejersubsidier fås i forbindelse med:	Rentefradrag	Afskrivninger -> tilskud	Rentefradrag -> tilskud	Rentefradrag

Den væsentligste forskel mellem Tyskland og de øvrige lande er, at der ikke har været en høj indirekte subsidiering af ejerboliger via rentefradrag. I Tyskland har der i stedet været skattemæssige afskrivninger på boliginvesteringer, som har kunnet udnyttes både i ejerboliger og udlejningsboliger. I Tyskland har der således været en mere ligeværdig konkurrence mellem ejerformerne, som har ført til en noget mindre ejerboligsektor. I 1996 blev afskrivningerne for ejerboliger helt afskaffet, mens de stadig findes for udlejningsejendomme. I de øvrige lande er skattesubsidierne til ejerboliger også blevet væsentligt reduceret i 90'erne, og er i England nu helt afskaffet. England har også haft en form for subsidiering af den private udlejningssektor (se Skifter Andersen 2002).

I alle fire lande er der individuelle tilskud til boligforbrug. I alle de tre lande er huslejereguleringen af de private udlejningsboliger helt eller delvist afviklet. Reguleringen i Tyskland tager således sigte på at opnå huslejer på markedsniveau, samtidigt med at den giver lejerne en beskyttelse.

I tabel 4 er vist nogle skøn over tilskudsniveauet i de fire lande baseret på en ældre og en nyere kilde (Román et. al. 1994, Donner, 2000).

Tabel 4. Skøn over boligtilskuddenes omfang i de fire lande i pct. af BNP i hhv. 1988 og 1998/99.

	Danmark	Tyskland	England	Norge
Pct. af BNP 1988*)				
Individuelle tilskud	0,39	0,17	1,14	
Subsidier til boliger	0,43	0,18	0,36	0,28
Pct. af BNP 1997/98**)				
Individuelle tilskud	0,73	?	1,46	
Subsidier til boliger	0,47	0,30	0,44	
Skatte subsidier	1,67	0,50	0,33	

Kilder: \*) Román et. al. (1994). Citeret fra Doling 1997, p. 144, \*\*) Donner (2000)

Tallene tyder på, at de direkte tilskud til boliger, hvoraf langt størsteparten går til sociale boliger, er mindre i de tre lande end i Danmark. Det gælder især i Norge, hvor tilskuddene formentligt er væsentligt reducerede siden 1990. De er også på et noget lavere niveau i Tyskland, hvor der dog har været en stigning i 90'erne som følge af sammenlægningen med Østtyskland. Niveauet i England er kun en smule lavere end i Danmark, men der er den væsentlige forskel, at de britiske tilskud gives som engangs kapitalindskud, mens de danske er rentebidrag, der binder udgifter over en lang årrække. Det ses også, at de individuelle tilskud i England er på et langt højere niveau end i Danmark på trods af en væsentligt mindre udlejningssektor. I Norge og Tyskland er de individuelle tilskud via boligpolitikken endnu mindre end i Danmark. Men i disse lande gives der også en del tilskud til dækning af boligudgifter via det sociale støttesystem.

Beskrivelsen af den sociale sektor vil fremgå af de efterfølgende afsnit.

## 4. Erfaringer fra England med privatisering af den boligsociale opgave - Housing Associations

### Privatiseringen af boligforsyningen i Storbritannien

Siden den konservative Thatcher regering kom til magten i starten af 1980'erne er der gennemført en omfattende afregulering og privatisering af den engelske boligforsyning. Denne privatisering har bestået af:

- Afregulering af den private udlejningssektor med ophævelse af huslejereguleringen i 1988. Samtidig er der indført støtteordninger for investeringer i sektoren
- Generel nedskæring af boligsubsidier - især for ejerboligerne - og om-lægning fra støtte til boliger til støtte til personer. Der har således været en stærk vækst i de individuelle boligtilskud i første halvdel af 1990'erne (Leen Olsen 2003).
- Privatisering af den kommunale boligsektor ved frasalg til lejerne (Right to buy)
- Privatisering af den boligsociale opgave ved at overføre denne fra kommunale boligselskaber til private non-profit selskaber (Housing Associations) og ved støtte til andre ejerformer end udlejningsboliger

I dette kapitel fokuseres på den sidste pind - privatisering af den boligsociale opgave ved overførsel til non-profitselskaber mv. - de såkaldte Housing Associations - og virkningerne af dette. Men disse virkninger må ses i sammenhæng med de generelle ændringer på det engelske boligmarked som følge af privatiseringerne.

### Aktuelle boligpolitiske problemer i Storbritannien

Den engelske regering udarbejdede i 2002 et "Housing Green Paper", som opsummerede de boligpolitiske problemer og lagde retningslinierne for den fremtidige boligpolitik. Blandt de "alvorlige problemer" nævntes:

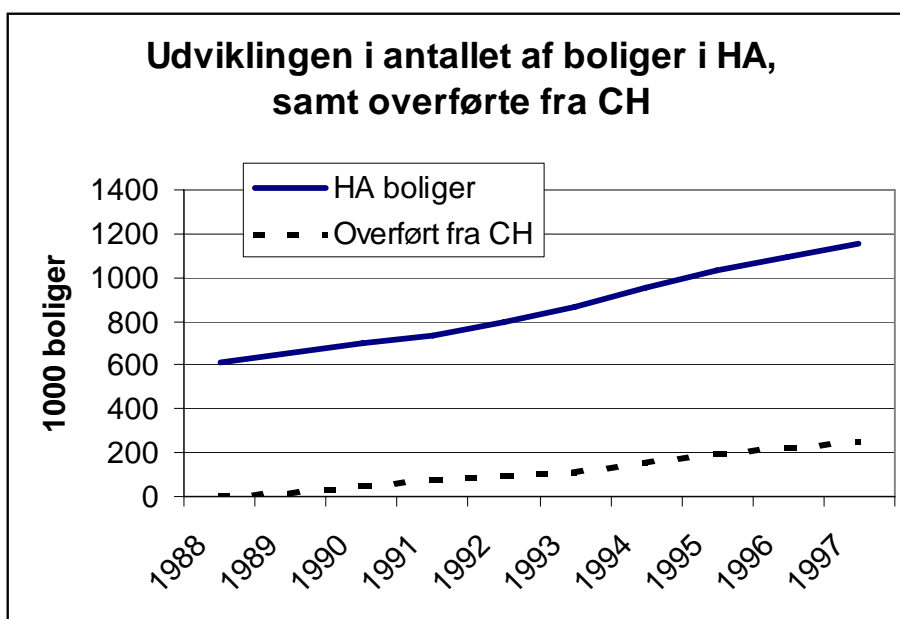
- Mange dårligt vedligeholdte boliger og boliger med dårlig opvarmning
- Problemområder i byerne
- Hjemløshed. UK har et stort antal hjemløse, men der findes ikke præcise opgørelser
- Manglende valgmuligheder på boligmarkedet for de dårligst stillede og en koncentration af sociale problemer i den dårligste del af boligmassen

### Fremkomsten af Housing Associations (HA)

Housing associations (HA) begyndte at gøre sig gældende på det engelske boligmarked allerede i midten af 70'erne, men fik først for alvor en rolle efter 1987, hvor den konservative regering besluttede, at fremtidens sociale boligbyggeri ikke skulle være kommunalt ejet (Mallpass 1999). I strategien lå ikke blot, at nyt socialt boligbyggeri skulle opføres af HA, men også at der skulle overføres boliger fra de kommunale selskaber til HA. Lovmæssige og administrative ændringer i 1989 startede en ny æra for HA, i hvilket de ikke blot er blevet gjort til hovedleverandører af nye boliger med "affordable

rents”, men også er blevet den hurtigst voksende sektor på det engelske boligmarked.

Det var i første omgang den konservative regering og konservativt styrede byråd, som søgte at fremme overførsel af kommunale boliger til HA, men senere Labour regeringer og deres byråd har fortsat denne praksis. Det er der flere grunde til. Den ene er, at man herved kunne omgå “Right to buy” loven, der giver beboerne mulighed for at købe deres kommunale bolig. (Senere er dog indført en mere begrænset købsret i HA). Herved kan kommunerne bevare en social boligsektor og kan bygge nyt uden at risikere tab pga. den rabat som køberne får. Den anden begrundelse var, at HA har meget bedre muligheder for at rejse privat kapital til byggeri og forbedring af sociale boliger, og også forventes at have en mere dynamisk og effektiv administration end de kommunale selskaber (Malpass 1999). I nogle kommuner er dannet helt nye HA til at overtage opgaverne.



Figur 1. Udviklingen 1988 til 97 i antallet af boliger ejet af Housing Associations, samt det akkumulerede antal boliger overført til Housing Associations fra den kommunale sektor (Council Housing).

Kilde: Malpass 1999

I 1988 havde HA 614.000 boliger. Dette antal er blevet fordoblet over de efterfølgende 10 år, således, at der var små 1.2 mill. Boliger i 1997, svarende til ca. 6 pct. af boligmassen. 250.000 af de nytilkomne boliger er blevet overført fra den kommunale sektor, mens små 300.000 er nyopførte i perioden eller opkøbt fra den private sektor. Pr. 31.3 1999 var 315.000 boliger overført og i 2002 administreres 1,45 mill. Boliger af Housing Associations.

Nybyggeri af HA i 2001 var på i alt 20.595 boliger, heraf 4445 ejerboliger af forskellig slags. HA stod for ca. 15 pct. af det totale nybyggeri i UK. I 2002 var dette vokset til 23.900 boliger.

Det er planlagt at investere 3 milliarder £ offentlige midler i HA over de næste tre år, hvilket skulle resultere i 85.000 flere boliger. Dette svarer til 35.000 £ pr ny bolig, eller 423.000 danske kr. Dertil kommer privat kapital.

## Beskrivelse af Housing Associations sektoren

Betegnelsen HA dækker mange forskellige typer af uafhængige private non-profit organisationer. Efter 1996 kan også lokale “housing companies” og lignende få del i statsstøtten. Langt den største gruppe er de såkaldte Registered Social Landlords (RSL). Andre kan være fonde, co-operatives eller

private selskaber. I rammen ses en oversigt over forskellige typer ( fra Leen Olsen 2003).

#### Typer af almennyttige boligselskaber i England:

- **Almindelige almennyttige boligselskaber:** Selskaber som er blevet oprettet for at give trængende en billig bolig (791 selskaber i 1996).
- **Abbeyfields:** Er små almennyttige selskaber for ældre i en form for bofællesskab hvor tre til fire beboere bor sammen i samme hus og ofte med en ansat husholderske/plejer (353 selskaber i 1996).
- **Almshouses:** Selskaber som kan dateres tilbage til det 12. århundrede, er boliger til ældre. Oftest har selskaberne et mindre antal ejendomme under 5. (610 selskaber i 1996).
- **Hostels:** Mange almennyttige boligselskaber tilbyder også indkvartering i hostels, det vil sige hvor familierne har eget soveværelse, men deler øvrige faciliteter med de andre beboere, så som køkken, bad, toilet og opholdsrum (107 selskaber i 1996).
- **Cooperatives:** Almennyttige selskaber under denne form, er en selskabsform hvor beboerne selv kollektivt ejer og bestyrer deres boliger igennem et medlemskab af boligforeningen. Medlemskabet er ofte et symbolsk beløb på £1 (255 selskaber i 1996)
- **Co-ownerships:** Selskaberne under denne form kan i nogen udstrækning sammenlignes med de danske andelsboligforeninger. Beboerne i denne boligtype har ret til en del af værdiforøgelsen i ejendommen ved fraflytning afhængig af hvor lang tid beboerne har boet i ejendommen og hvor høj en leje, der er betalt til selskabet (58 selskaber i 1996).
- **Sale/leasehold:** Denne selskabsform er ulig de andre boligselskabsformer, idet udgangspunktet er at beboerne på sigt skal overtage boligerne på privat basis. Selskabsformen er således en billig form for ejerbolig (delt ejerskab), hvor beboerne igennem delvist køb af boligen og delvis leje af boligen kan bo billigt. Forholdet mellem hvor stor en andel, der er ejet og lejet, kan variere over tid, således kan der ske en belåning på hele boligen, hvis beboeren har mulighed for det. Selskabstypen har særligt været fokuseret på ældre beboere, men formen er under udvikling således at andre beboergrupper kan indgå i denne form for delt ejerskab (58 selskaber i 1996).

I alt er der mere end 2400 Housing Associations i Storbritannien. Der findes en del meget små Housing Associations (fx 628 med 0-5 boligenheder), men i England er 90 pct. af boligerne ejet af bare 215 HA, og de 15 største har 25 pct. af boligerne.

#### Organisering

Housing Associations er non-profit organisationer og må ikke udlodde overskud til ejerne. Der er - ligesom i Danmark - begrænsninger på hvad selskaberne må beskæftige sig med, hvis de skal kunne blive "Registered Social Landlords", som berettiger dem til offentlig støtte. Selskaberne må således kun opføre, købe og renovere boliger.

HA styres af bestyrelser med ulønnede medlemmer. Det kan være lejere, kommunale repræsentanter, lokale borgerorganisationer, erhverv eller politikere. Der er mere end 30.000 bestyrelsesmedlemmer i England. I praksis ligger kontrollen hos de ansatte funktionærer (Malpass 1999) og hos eksterne parter som långivere, kommuner og den statslige styrelse The Housing Corporation.

Antal ansatte 70.100 = 70 boliger pr. ansat.



## The Housing Corporation

Den offentlige styring af HA foregår centralt - ikke af kommunerne. I selve England er det en uafhængig statslig styrelse kaldet "The Housing Corporation" (HC). I Scotland og Wales er det lokale styrelser der står for det .

The Housing Corporation er en selvstændig enhed med egen bestyrelse og 9 regionale afdelinger i forskellige dele af England. Der er ansat 600 medarbejdere.

HC kontrollerer HA erne og deres drift. Der er udarbejdet en "Regulatory Code" (The Housing Corporation 2002), som beskriver kravene til Housing Associations, og hvordan de vil blive kontrolleret.

HC udarbejder desuden et "Approved Development Programme", som er en plan for hvordan de offentlige midler skal anvendes og fordeler de offentlige tilskud på de forskellige puljer til nybyggeri og renovering mv. Midlerne fordeles efter ansøgning fra boligselskaber og kommuner, hvor man lægger vægt på et konkurrenceelement (competitive bidding). I konkurrencen indgår både huslejeniveauet og de formål, som byggeriet har. Der er udarbejdet en meget detaljeret prisvejledning med lokale priser, som selskaberne kan tage udgangspunkt i (Total cost indicator, grant rate and rent analyses for 2003/2004, The Housing Corporation 2002)

## Den statslige regulering og kontrol af Housing Associations

Set i forhold til den danske regulering af den almene sektor er reguleringen af Housing Associations i mindre grad baseret på detaljerede regler og i højere grad på opstilling af normer og målsætninger, samt definition af midler for The Housing Corporation til at kontrollere om disse mål opfyldes. Regulatory Code er opdelt i tre hovedpunkter:

- 1 Viability
- 2 Properly Governed
- 3 Properly Managed

### Ad. 1. Viable:

Handler om, hvad selskaberne skal gøre for at drive en "sund" økonomisk forretning, dvs. undgå konkurs. Blandt kravene er, at der skal udarbejdes en "business plan" og leveres regnskaber til The Housing Corporation. Der skal desuden etableres interne økonomiske kontrolsystemer, som regelmæssigt vil blive evalueret af The Housing Corporation.

### Ad 2. Properly governed

Handler om, hvad Housing Associations skal gøre for at leve op til de overordnede krav og politiske målsætninger, som stilles for sektoren. Blandt punkterne er:

- At selskaberne må bevise, at de er uafhængige - både økonomisk og på anden måde
- At selskabernes aktiver kun må bruges til boligformål
- Selskaberne skal have en "effektiv" bestyrelse med tilstrækkelig ekspertise og uafhængighed. Men der er ikke regler for hvem der skal sidde i den.
- Principper for god forretningskik skal følges, men de er ikke specificeret i detaljer
- At selskabernes drift og dispositioner skal være synlige for beboere og "stakeholders", og at disse parter skal inddrages. Beboernes klagemuligheder må respekteres.
- At selskaberne skal samarbejde aktivt med de statslige myndigheder
- At der ikke må forekomme diskrimination af bestemte befolkningsgrupper. Især for dette punkt er der en lang række konkrete krav til boligfordeling, beboertilfredshed, ansatte og leverandører

### Ad. 3. Properly managed

Drejer sig om mere konkrete forhold, som huslejefastsættelse, udlejningspolitik, boligservice og samarbejde med kommunerne:

- Regler for fastsættelse af husleje på basis af mere detaljerede retningslinier fra The Housing Corporation
- Der skal regelmæssigt udarbejdes "performance reports" til bestyrelsen. Der skal sammenlignes med andre selskabers.
- Alle nyudlejninger skal registreres i et særligt centralt system (CORE)
- Forsøge at leve op til lokale og nationale "performance indicators" for deres boligservice - Evaluering heraf skal offentliggøres af selskaberne
- Leve op til krav til boligkvalitet (Decent Home Standard) og bygningslovgivning
- Give fortrinsret til boligsøgende med boligbehov efter The Housing Corporation's retningslinier og særlig service til sårbare grupper
- Samarbejde med kommunerne om løsning af boligsociale problemer, heriblandt at give kommunerne anvisningsret til en del af ledige boliger
- Samarbejde med kommunerne om lokal boligpolitik generelt, herunder byfornyelse

Den information, som The Housing Corporation forlanger, at selskaberne indsamler til information for lejere og "stakeholders", vedrører:

- Huslejeniveau og huslejudvikling
- Huslejetilgodehavender
- Vedligeholdelses- og renoveringsomkostninger
- Finansiell performance
- Ledige lejligheder
- Beboertilfredshed, baseret på surveys

Disse tal opgøres for hele selskaber, hvilket ikke altid er hensigtsmæssigt, da der kan være store forskelle mellem dele af selskaberne (Walker og van der Zoon 2000).

Derudover indsamler The Housing Corporation systematisk data om selskabernes økonomi, omkostninger ved forskellige former for service, og outputmål, som de ovenfor nævnte. Materialet bearbejdes til performance indikatorer og publiceres, således at selskaberne kan sammenligne sig med andre lignende selskaber. I praksis er dette imidlertid ikke altid lige let af forskellige årsager (Walker og van der Zoon 2000). The Housing Corporation udarbejder hvert år for hvert boligselskab et "performance assessment and investment summary" (PAIS). Det primære formål hermed er at få bekræftet, at det enkelte selskab fortsat er berettiget til at få offentlige midler.

Ifølge Walker (2000) har denne "performance regulering" ført til, at Housing Associations i højere grad er blevet tvunget til at fokusere på deres omkostninger til forskellige ydelser og forsøge at finde billigere måder at udføre deres opgaver. I den første udgave af reguleringen manglede målsætninger vedrørende opfyldelse af servicemål for beboerne og service for særligt udsatte grupper, hvorfor der var en tendens til, at det var her, der skete besparelser. Sådanne målsætninger er senere blevet udtrykt tydeligere, men der er stadig (Walker 2000) en vis konflikt mellem effektivitets- og service målsætninger i reguleringen.

I 2002 har The Housing Corporation bebudet at ville indføre "inspektioner" af selskaberne som en ny form for kontrol. Målet er at alle selskaber med mere end 250 boliger skal inspiceres en gang hvert tredje år. Målsætningen for inspektionen er at give selskaberne en evaluering af deres virksomhed og konstruktiv feedback med forslag til forbedringer. Der er udarbejdet en nærmere beskrivelse af, hvorledes det skal foregå (The Housing Corporation: Inspection: our approach).

## Ejerformer i Housing Associations

HA bygger, administrerer og støtter flere forskellige ejerformer:

- Lejeboliger
- Andelsboliger (Co - ownership)
- Medejerboliger (Shared Ownership)
- Ejerboliger, som købes på det åbne marked (the Homebuy Scheme)

### Lejeboliger.

Lejeboliger opføres og administreres af Housing Associations helt på tilsvarende måde som i Danmark.

### Andelsboliger

De oprindelige HA blev dannet for at bygge andelsboliger, men disse spiller i dag kun en mindre rolle, fordi den økonomiske støtte er mindre fordelagtig. De fleste af boligerne er således opført i 1960'erne og 1970'erne. Desuden blev en del af dem omdannet til ejerboliger efter lovændringer i 1980.

Som i Danmark ejes ejendommene af et andelsselskab (Housing Society), der har opført og administrerer dem. Andelshaverne er i fællesskab ansvarlige for driften.

Huslejen fastsættes med udgangspunkt i ejendommens omkostninger og behovet for henlæggelser. Ved genudlejning kan lejen hæves, således at dette afspejler en stigning i andelsværdien. De midler, som herved tilfalder andelsforeningen kan bruges til såkaldte "Premium payments". Det er udlodninger af en slags "kapitalgevinst" til både nuværende og tidligere beboere efter visse regler. Man skal således have boet i foreningen i mindst 5 år for at få del i disse midler, og den bonus, tidligere beboere kan få, afhænger bl.a. af, hvor meget lejen har kunnet hæves efter fraflytning. Dette skulle motivere til bedre vedligeholdelse.

Andelsboligerne har tidligere - ligesom ejerboligerne - haft skattefradrag for de fælles renteudgifter i ejendommen via et særligt system (the MIRAS Scheme).

### Medejerboliger

Ideen med ordningen er, at lejere kan købe en del af den ejendom, de bor i, og kan gøre det i etaper. I takt med, at de køber andele nedsættes deres husleje. Beboerne vil have de samme rettigheder som normale ejere af egen bolig eller lejlighed.

Ejerformen kan kun oprettes i nybyggede eller nyovertagne ejendomme. Det vil sige, man skal fra starten beslutte om der skal være medejerboliger i en ejendom.

Fortrinsret til disse boliger har husstande med akut boligbehov, eller som ikke har økonomisk mulighed for at købe en normal ejerbolig.

Ejerandelens størrelse kan variere fra 25 til 75 %. Det normale er 50 % fra starten.

Beboerne står selv for vedligeholdelsen og betaler selv denne. I etageejendomme, er det dog boligselskabet, som står for den udvendige vedligeholdelse. Udover kapitaludgifter for den del af ejendommen, man ikke selv ejer, betales en administrationsafgift til boligselskabet.

Den konservative regering ønskede at HA skulle bygge mange sådanne ejerboliger (40 pct., men det kom aldrig til at overstige 31).

### Støtte til køb af ejerboliger

Via "The Homebuy Scheme" kan man få støtte til køb af nye eller ældre ejerboliger. Tilskuddene administreres af Housing Associations i samarbejde med kommunerne. Tilskuddene gives primært til lejere i Housing Associations eller i kommunale sociale boliger, eller til personer på ventelisterne til disse boliger, dvs. personer som er godkendt til at have et boligbehov. Desuden kan personer, som har en midlertidig boligsituation, og som godkendes

til sociale boliger, også opnå støtte. Andre betingelser er, at man skal kunne dokumentere, at man ikke selv kan finansiere et boligkøb, samt at man ikke har modtaget individuel boligstøtte indenfor de sidste 12 måneder.

Tilskuddet fås i form af et rente- og afdragsfrit lån, som dækker 25 pct. af købsprisen. Ved fraflytning og salg forfalder lånet, som op- eller nedskrives med den salgspris, som opnås.

Et af formålene med ordningen er at aflaste de sociale boliger, ved at få nogle af lejerne til at fraflytte og dermed skabe plads til nye.

### Salg af lejeboliger

For boliger, der er opført eller købt af Housing Associations efter 1.4.1997 er der indført en generel ret for lejerne til at købe deres bolig ("The Right to Acquire"). For de øvrige boliger kan HA selv beslutte, om de vil give beboerne denne ret. Der er følgende begrænsninger på salget:

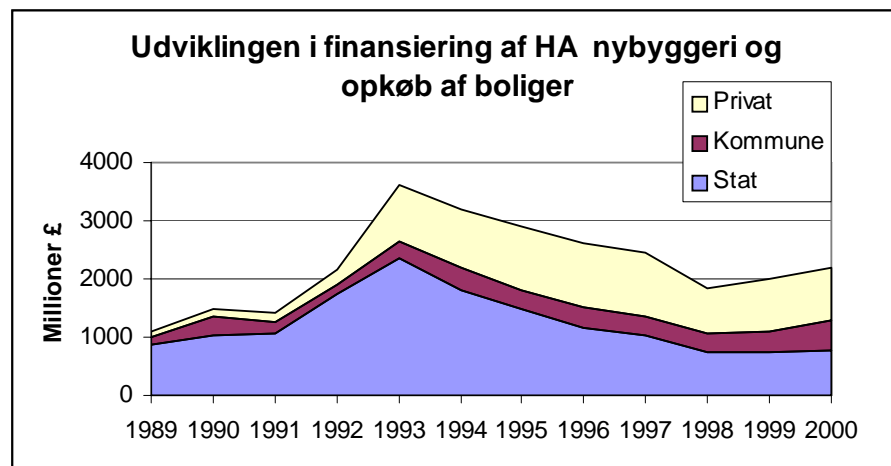
- Beboeren skal have boet i HA eller offentlig bolig i i alt mindst to år
- Boligen skal være en "self contained property"
- Boliger, der ikke kan sælges er:
  - I byer på under 3.000 indbyggere
  - I kooperativer
  - Boliger indrettet til særlige sociale grupper, som fysisk og psykisk handicappede, ældre mv.
  - Boliger hvor gælden overstiger salgsværdien

Køberne får en discount på ca. 10 pct. (ifølge regneeksempel), som varierer geografisk. Hvis boligen sælges inden tre år skal hele eller dele af discounten betales tilbage.

### Finansieringen

Frem til 1988 var Housing Associations finansieret med offentlige lån. I 1988 blev stillet krav om, at en del af finansieringen skulle tilvejebringes via det private kapitalmarked. Dette indebærer også, at HA selv skulle overtage den økonomiske risiko ved driften og låntagningen og opbygge økonomiske reserver.

De offentlige tilskud til sektoren kulminerede i 1992-93, fordi der på dette tidspunkt var en krise på ejerboligmarkedet, og regeringen ønskede, at HA skulle opkøbe tomme usolgte ejerboliger. Derefter blev tilskuddene reduceret i en årrække, men har været stigende igen i de seneste år. Andelen af privat kapital voksede fra 10 pct. i 1989 til 44 pct. i 1997.



Figur 2. Udviklingen i investeringerne og i finansieringen af nybyggeri og opkøb af boliger i Housing Associations. Kilde: Malpass 1999.

Fra 1988 og frem blev de statslige tilskud givet i form af kapitaltilskud, som oprindeligt udgjorde 75 pct. af udgifterne. Denne tilskudsandel (Grant Rate)

blev gradvist reduceret til maksimalt 54 pct. i 1998-99. Den faktiske tilskudsandel er blevet endnu mindre, fordi selskaberne, som en del af konkurrencen om midler, tilbyder at bygge med mindre tilskud.

### Betingelser for støtte

Den offentlige støtte kan kun bruges til renovering, opkøb eller nybyggeri til boligformål, som hovedsageligt skal tjene til permanente boliger for personer og husstande med særlige boligbehov. Men det anerkendes, at man ikke kan bygge boligområder, hvor beboerne udelukkende består af disse grupper.

Der stilles desuden en lang række krav om administrationen, beboerservice og pris- og huslejeniveau for boligerne.

### Offentlige udgifter

The Housing Corporation's tilskudsprogram for 2003/04 indebærer offentlige udgifter for i alt små 1,4 milliarder £, fordelt således:

Tabel 5. Planlagte offentlige udgifter til socialt boligbyggeri 2003-04, administreret af The Housing Corporation.

	Mio £
Udlejningsboliger ialt	945
- heraf nybyggeri	910
Ejeboliger ialt	145
- heraf tilskud til individuelle køb af ejerboliger	37
- Nybyggeri medejerboliger mv.	106
"Challenge fund"	300
Ialt	1.391

Det antages at tilskuddene i 2003-04 vil føre til 28.500 nye boliger med en samlet investering på 1.623 millioner £. Dette svarer til en gennemsnitsinvestering pr bolig på 57.000 £ pr bolig, eller 590.000 danske kroner ved den aktuelle kurs.

### Særlige programmer til støtte for boliger og effektivisering

Storbritannien har tradition for mange specielle tiltag og programmer, som er rettet mod at løse specifikke problemer. Som en del af The Housing Corporation's samlede midler er der derfor oprettet en masse små "cigarkasser", som støtter særlige boliger, eller boliger til bestemte formål. Der er således særlige reservationer af midler for forskellige former for renovering og forskellige slags nybyggeri.

For det første er der afsat midler til hver af de ejerformer for nybyggeri og opkøb, som The Housing Corporation støtter (jvnf. ovenfor). Heraf er der to puljer, som støtter folk med lavere indkomst i at købe deres bolig. Det er hhv.:

- "The Shared Ownership Scheme", som giver mulighed for at blive medejere af en boligblok (medejerboliger)
- "The Homebuy Scheme", som hjælper med at købe en bolig på det frie marked.

For det andet er der midler til særlige anvendelse af boligerne. Det kan fx være:

- Housing Associations som ejes og styres af indvandrere
- Boliger til forskellige særlige grupper - heriblandt til flygtninge

- Støtte til køb af ejerboliger for "key-workers" i den offentlige sektor (som sygeplejersker, lærere og politibetjente) i områder, hvor priserne er høje. Dette program kaldes "The Starter Home Initiative for Key-Workers". Dette program finansieres af den særlige "Challenge Fond" (se tabel 5).

Tidligere var der særlige programmer (Local Authority Social Housing Grant, og Supported Housing Management Grant), som gav støtte til drift af boliger for særligt belastede grupper, som fx ældre og handicappede. Disse programmer er nedlagt med oprettelsen af et nyt program "Supporting People Grant", som ikke er placeret i The Housing Corporation. Ideen i dette program er, at man samler og koordinerer alle former for støtte til belastede grupper, hvoraf boligtilskud kun er et aspekt.

Derudover har The Housing Corporation forskellige midler til at støtte en effektivisering af Housing Associations og det sociale boligbyggeri. Det er fx:

- The Kickstart programme, som er beregnet på at støtte effektivisering i boligbyggeriet ved brug af mere industrialiserede byggemetoder. Ved hjælp af en projektkonkurrence er udvalgt syv leverandører af præfabrikerede bygningslementer og Housing Associations kan opnå særlig støtte ved at bruge disse leverandører til nybyggeri. Der er afsat 80 mill. £ i særlige tilskud for perioden 2001 - 2004.
- Innovation and Good Practice Grant programme (IGP). Støtte til forsøg og opsamlig af erfaringerne fra disse. The Housing Corporation har således opbygget en database med "good practice" erfaringer på grundlag heraf.

### Prisfastsættelse

Nybyggeriets priser, finansiering og husleje styres af The Housing Corporation via normer for "Total Cost Indicators" (byggeomkostninger), "Grant Rates" (maksimal tilskudsandel) og "Rent analyses" (huslejenormer).

Total Cost Indicators (TCI) udarbejdes hvert år. Der tages udgangspunkt i omkostningerne for en typisk lejlighed på 75-80 m<sup>2</sup>. Derefter justeres for geografiske prisforskelle, og for forskelle mellem bygningstyper, boligstørrelse mv. Der er desuden TCI for hvert af de særlige støtteprogrammer og anvendelser af boligerne (for detaljer se The Housing Corporation; Total Cost Indicator, grant rate and rent analyses for 2003/2004).

Grant Rates, som angiver hvor stor en del af finansieringen, der betales af The Housing Corporation, er fastsat ud fra samlede overvejelser af, hvad huslejeniveauet bør være og med udgangspunkt i skøn for byggeomkostninger og kapitalomkostninger, samt driftsudgifter. Desuden ses på, hvad Housing Associations har budt ind i de foregående års konkurrence om midlerne. I 2001-02 var Grant Rate fastsat til 60 % og den faktisk anvendte lå ca. 3 pct. under. GR har været stigende i de senere år og er fastsat til 68 % for 2003-04.

The Housing Corporation's økonomiske styring af nybyggeriet er først og fremmest baseret på de beregnede normer for huslejeniveauet (Target Rents). For hver kommune er fastsat et TR med variationer for boligstørrelse. Når boligselskaberne byder på midler skal de dokumentere, at disse huslejenormer kan overholdes.

### Fordelingen af boliger

Den politiske udmelding i "Green Paper" (2002) var, at på den ene side skulle socialt boligbyggeri ikke kun fordeles til de fattigste og mest sårbare grupper, men på den anden side skulle disse grupper have fortrinsret. I særlige tilfælde (problemramte boligområder) bør der undtages fra denne regel.

Kommunerne har normalt ret til at anvise til 50 pct. af ledige boliger, men i nogle tilfælde kan aftales en højere andel, fx hvis kommunerne stiller billigere grunde til rådighed eller giver andre supplerende subsidier. De øvrige boliger fordeles af Housing Associations, samt via en national instans "Housing Mobility and Exchange Services", der hjælper lejere i sektoren til at flyt-

te rundt mellem afdelingerne. Der er også en tilsvarende service for med-ejerboligerne.

Fordelingen af boliger i 1998/99 var således:

Anvist af kommunerne	43%
Fordelt af HA	34%
Overflyttet fra andre afdelinger	16 %
Andre	7 %

Kilde: Green Paper (2002)

I 1999 blev således 43 pct. af de ledige boliger anvist af kommunerne.

I 1990-91 blev det forventet at halvdelen af nybyggeriet skulle fordeles til hjemløse husstande, hvilket var en stor ændring i forhold til tidligere.

104.000 hjemløse husstande blev anvist i 1999 (Key facts)

Der er ikke faste regler for ventelister (som i DK), men boligerne skal fordeles efter hvem på listen, der har størst behov. Det er op til boligselskaberne selv at definere disse behov. Nogle har udviklet komplekse point systemer, som forsøger at vægte forskellige behov. Ulemperne ved disse systemer er, at der ofte kan blive tale om personlige skøn hos de, der administrerer systemerne, og at nogen boligsøgende med vilje kan bringe sig i en situation med et akut boligbehov for at komme længere op på listen. I nogle selskaber gives en højere prioritet til husstande, der vil flytte indenfor boligområdet. Generelt er det vanskeligt for husstande, som ikke passer ind i kriterierne, at komme ind i sektoren.

I Green Paper foreslås at der skal være tre hovedkriterier for boligbehov:

- Hjemløshed: personer som ikke har bolig, som kun har en midlertidig, eller som på anden måde er truet af dette
- Personer der bor under uacceptabel boligforhold under hensyntagen til deres situation, fx ældre og handicappede, sundhed og sikkerhed)
- Personer som er tvunget til at flytte til et andet geografisk område, fx for at beholde et job

Et alternativ til pointsystemerne er, at opdele de boligsøgende i nogle hovedgrupper, fx:

- Personer med et akut behov for en social bolig
- Personer med et ikke-akut behov for en sociale bolig
- Personer, som i princippet har råd til andre boliger

For boligområder med særlige problemer anbefales det, at lægge restriktioner på tilflytningen af personer med sociale problemer. Dette kan lade sig gøre, fordi man jo ikke har nogen faste principper om ventelister.

## Vurderinger af Housing Associations

### Kommunernes rolle

HA er meget tættere koblet til de centrale myndigheder end til kommunerne og opererer ofte i mange forskellige kommuner. Dette giver en lokal fragmentering og manglende eller dårligere muligheder for lokal boligpolitik (Malpass 1999). Der er en tendens til, at selskaber dannet ved "Stock Transfers" har et tættere samarbejde med den kommuner, som har overført boligerne.

Kommunerne høres af The Housing Corporation i forbindelse med tilsagn om støtte til nybyggeri, men har ikke beslutningsret.

I de senere år har man fra statens side (The Housing Corporation) lagt mere pres på boligselskaberne med henblik på at øge samarbejdet med

kommunerne, lejerner og andre lokale parter. Dette er i vid udstrækning lykkedes (Walker et. al. 2003).

### Effektivitet

HA var oprindeligt relativt geografisk afgrænsede selskaber indtil 1989. For at skabe større konkurrence mellem selskaberne forsøgte den statslige styrelse The Housing Corporation imidlertid at tilskynde selskaberne til at udvide deres område og gå ind i andre selskabers. Dette ophørte igen i 90erne. En anden måde, at fremme effektivitet har været at give flere penge til de største og forventede mest effektive selskaber (Malpass 1999). The Housing Corporation har udviklet systemer til løbende at evaluere HA. The Housing Corporation skal også godkende nye selskaber og gør kun dette, hvis det kan begrundes, at selskabet vil kunne få et vist volumen. De fleste nye selskaber oprettes derfor i forbindelse med større overførsler af boliger fra den kommunale sektor. Det er derfor blevet meget sværere i dag at oprette nye HA end i 80erne.

Overførslen af boliger til HA har skabt en mere varieret struktur af dynamiske og kompetente organisationer, som administrere sociale boliger (Green Paper). Det medfører også for kommunerne en hensigtsmæssig adskillelse af funktionen som boligadministrator fra kommunens boligpolitiske funktion og ansvar.

HC har oprettet et særligt tilskudsprogram ("Innovation and Good Practice" grant programme), som HA kan søge til udviklingsprojekter, der effektiviserer organisationen og forbedre deres service. HC har desuden udarbejdet en idebank på Internettet ("Bank of Good Practice and Continuous Improvement") med ideer til effektivisering og forbedringer

### Huslejeniveauet

Frem til 1988 blev huslejerne fastsat efter "fair rents" systemet - det generelle huslejereguleringssystem for alle lejeboliger - der blev opgivet i 1988. Herefter skulle HA selv fastsætte huslejeniveauet, men det blev forventet, at det var under markedsniveauet, da selskaberne er non-profit. I tabel 6 ses en sammenligning af huslejeniveauet i de sociale boliger med de markedsbaserede private huslejer.

Tabel 6. Husleje pr uge 1999.

	Husleje i £ pr uge	DKK pr. m <sup>2</sup> pr. år <sup>*)</sup>	Pct. af private udl.
i HA	52	372	69%
I kommunale boliger	44	315	59%
Private udlejningsboliger	75	536	100%

\*) ved kurs 10,31 og gns. boligstørrelse 75 m<sup>2</sup>. Kilde: Green Paper (2002)

Det ses, at huslejerne i Housing Associations i gennemsnit ligger ca. 30 pct. under den private markedsleje, og at de kommunale boliger ligger endnu lavere. Forskellen mellem de kommunale boliger og Housing Associations skyldes primært, at de sidste er nyere. Det ses også, at det gennemsnitlige huslejeniveau i den sociale sektor i England er relativt lavt sammenlignet med Danmark, hvor de private udlejningsboliger i 1999 lå på 487 kr. pr. m<sup>2</sup> og de almene boliger på 482. en del af forskellen skyldes, at valutakurserne ikke helt afspejler forskelle i købekraft og indkomst i landene.

Nybyggeriets huslejeniveau i Housing Associations lå på 60 £ pr. uge i 1999 og forventes at ligge på 68 £ pr uge i 2003 (The Housing Corporation: Total cost indicator, grant rate and rent analyses for 2003/2004)

En sammenligning af huslejudviklingen i Housing Associations med indkomstudviklingen (Malpass 1999) viste, at disse blev fordoblet i perioden 1989-98, mens indkomsterne kun steg 60 pct. Det skete især under den konservative regering, som ønskede en omlægning af tilskuddene fra støtte til boliger til støtte til personer. Labour regeringen ændrede kurs, bl.a. med



den begrundelse, at store individuelle tilskud skaber økonomisk afhængighed af offentlige midler og nedsætter de økonomiske incitamentter til at finde arbejde. (Green Paper). Dette er argumentet for ikke at hæve huslejeniveauet yderligere, samtidigt med at det kun giver få offentlige besparelser at gøre det pga. stigninger i den individuelle boligstøtte.

Problemer med lejefastsættelsen er, at undersøgelser viser, at der nogen gange er arbitrære forskelle i lejeniveauet mellem boliger i samme by (Green Paper), som bl.a. hænger sammen med at boligerne er opført i forskellige perioder med forskellige pris- og tilskudsniveauer, og at der er forskelle mellem selskabernes huslejfastsættelse. I mange selskaber bruges en slags brugsværdi - point system. Ulempen ved disse kan være, at det kun er de målelige kvaliteter, som regnes med, hvilke betyder at upopulære bebyggelser kan have en relativt høj leje.

Green Paper foreslår som et alternativ, at man tager udgangspunkt i en samlet vurdering af ejendommen. Alternativt kan bruges de retningslinier, som er udarbejdet for de kommunale boliger, der balancerer regionale indtægtsmuligheder og ejendomsværdier

## Beboersammensætningen

Statistik fra The Housing Corporation (Key Facts) viser, at:

---

Gns indkomst for beboere i HA 1999:	131 £ pr. uge
Gns indkomst i UK:	371 £

---

Det ses således, at HA-sektoren består af folk med meget lave indkomster. Sammenligner man med huslejeniveauet i tabel 6, ses det, at huslejen udgør en meget stor del af indkomsten - i gennemsnit små 40 pct. Samtidig er der imidlertid også en god individuel boligstøtte.

I 1977 var 52 pct. af beboerne i den sociale sektor fuldt beskæftigede i 1999 var det kun 23 pct. (Green Paper 2002). Pensionisternes andel var øget fra 21 til 38 pct.

En sammenligning med sociale boliger i andre lande (Stephens et. al. 2003) viser også, at beboerne i den engelske sociale sektor er meget mere marginaliserede end i en række andre europæiske lande. ifølge denne undersøgelse ligger den gennemsnitlige disponible indkomst i sociale boliger i Storbritannien på under halvdelen af landsgennemsnittet, mens den fx i Sverige, Frankrig og Tyskland ligger på lidt over 75 pct. Mere end 60 pct. af beboerne i sociale boliger i UK får individuel boligstøtte, mens det i de fleste øvrige lande er 30-40 pct. I Danmark er det ifølge undersøgelsen dog næsten 60 pct. der får støtte.

## Problemrømte boligområder

Som en følge af den noget stærkere segregation i England er der også væsentligt større problemer med dårligt fungerende boligområder end i Danmark.

Der findes en omfattende engelsk litteratur om problemerne i disse områder (fx Taylor 1998, Power and Tunstall 1995, Evans 1998, Social Exclusion Unit 1998, Burrows and Rhodes 1998, Kearns et. al. 2000). Blandt de problemer, som er observeret i mange af de værst ramte områder, er:

- Fysisk forfald som følge af byggeskader, fysisk nedbrydning og nedslidning af bygninger og friarealer, øget uorden og synligt affald
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet og optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Sociale og racemæssige spændinger og konflikter
- Nedbrud af sociale relationer og social organisering
- Høj fraflytningsfrekvens og social ustabilitet

- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende, som kan resultere i tomme lejligheder i perioder med faldende efterspørgsel
- Økonomiske problemer for ejendomssejere som følge af faldende huslejeindtægter, stigende driftsudgifter og faldende ejendomsværdier
- Forringet boligadministration og -service
- Forringet privat service, på grund af vigende købekraft, og nogen gange også forringet offentlig service på grund af øget belastning af denne.
- Dårligt fungerende skoler på grund af mange børn med sociale problemer

Det er derfor en målsætning for boligpolitikken at undgå store koncentrationer af sociale lejeboliger og i stedet søge at skabe blandede ejerformer både i nye og eksisterende boligområder (Green Paper: "Promoting balanced communities")

### Beboerindflydelse

I nogle selskaber har beboerne repræsentanter i selskabernes bestyrelser. HCs "Regular code" foreskriver, at beboerne skal informeres og høres om budgetterne for selskaberne. HC har desuden afsat midler (11 mill. £) til et særligt program, som skal oplære beboerne til at deltage i administrationen af deres boliger

Der er en særlig ombudsmandsfunktion for lejere i Housing Associations, hvor de kan klage over selskabernes administration

### Virkninger af Stock Transfer

ST er et vigtigt element i forbedringen af kvaliteten af sociale boliger med rimelige huslejer (Green Paper). Siden 1988 er 400.000 boliger overflyttet, hvilket har tiltrukket private midler for 6 mia. £ og givet kommunerne en indkomst på 3 mia £. I de næste år vil blive givet støtte til at overføre op til 200.000 boliger pr. år.

Staten har siden 1993 lagt en afgift på ST, som aktuelt er 20 pct., for at kompensere for forventede stigende statslige udgifter. Der er fritagelse for stempelafgifter ved overførslen

Der er lavet en evaluering af virkningerne af ST (refereret i Green Paper), som viser at de nye boligselskaber fungerer væsentligt mere effektivt end den gamle kommunale administration, og at beboerne er blevet mere tilfredse med deres boliger og den service de får.

### Evaluering af programmet "Key Workers - Starter Home Initiative"

Der er foretaget en særlig evaluering af programmet som støtter boligkøb i dyre byområder for offentlige nøgleansatte (Wetheralls 2002). Evalueringen konkluderer, at målgruppen for programmet adskiller sig væsentligt fra andre målgrupper for socialt boligbyggeri ved at have højere og mere stabil indkomst, og ved ofte at have stigende indkomster over tid. På den baggrund mener rapporten, at tilskuddene må gøres midlertidige, at arbejdsgiverne må bidrage til finansieringen, og at private investorer kan inddrages, hvis der gives mulighed for at boligerne kan overgå til det frie marked efter fx 20 år.

### Politiske udmeldinger om den fremtidige politik på det boligsociale område

I den boligpolitiske redegørelse, som udkom i 2002 (Green Paper 2002) blev udmeldt nogle politiske strategier for fremtidens sociale boliger i Storbritannien. Hovedpunkterne var:

- En fortsat indsats for forbedring af kvaliteten for sociale boliger gennem et højt investeringsniveau
- Forbedre kvaliteten af og skabe et større og mere varieret udbud af boligselskaber, bl.a. ved at sætte flere kommuner i stand til at overføre boliger

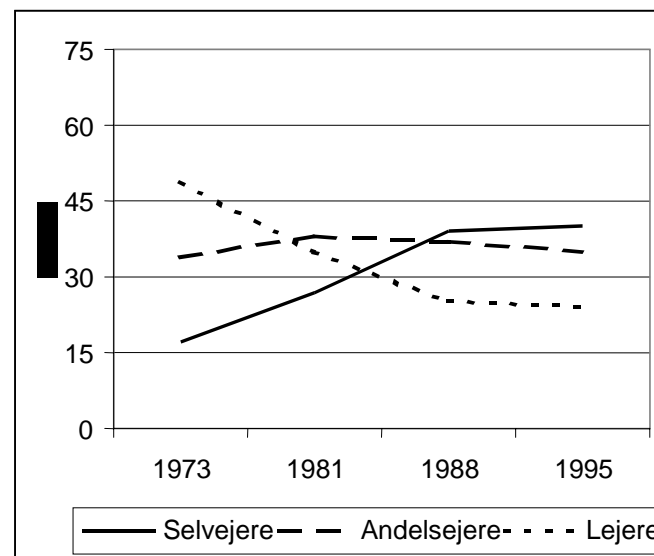
- til nye boligselskaber, inklusiv beboerstyrede selskaber. Der skal være større konkurrence om "Stock Transfers"
- Afprøve nye metoder til at forbedre de kommunale boliger og administrationen heraf gennem det såkaldte " Private Finance Initiative" og ved oprettelse af mere fritstående administrative enheder
  - Ændre systemet for huslejefastsættelse for at få huslejer, som i højere grad afspejler kvalitet, beliggenhed og boligstørrelse, men som samtidigt kan betales af lejerne
  - Fortsat forbedre boligselskabernes performance, således at lejerne får god boligservice og får indflydelse på beslutninger, der påvirker deres bolig og boligområde
  - Udvikle effektiviteten i nybyggeriet og forbedre dets design og kvalitet, samt opnå en bedre integration med den private sektor
  - Ændre udlejningspolitikken således, at lejerne får flere valgmuligheder
  - Gøre en større indsats for at løse problemerne med hjemløse
  - Forbedre lejerbeskyttelsen og give selskaberne en større fleksibilitet med hensyn til at hjælpe beboere med akutte problemer
  - I geografiske områder, hvor der er overskud af sociale boliger, vil man tillade selskaberne at udleje deres boliger til markedsleje til boligsøgende uden boligsociale behov eller opmuntre til udlejning til studenter og hospitalsansatte
  - Give mulighed for at udleje på tidsbegrænsede lejekontrakter til boligsøgende, som på sigt ikke har et boligsocialt behov

## 5. Erfaringer med organisering af den boligsociale opgave i Norge

### Den boligpolitiske udvikling i Norge

I Norge er der historisk etableret en boligmasse af almindelige boliger af en god kvalitet gennem Den statslige "Husbankens" finansiering i kombination med selvbyggeri i de spredt bebyggede områder og gennem boligkooperationen (boligsamvirket) i byerne. Boligsamvirkets boligmasse kan med en vis ret ses, som det boligtilbud i Norge, som kan sammenlignes med den almenne boligsektor i hhv. Sverige og Danmark. Den norske boligsamvirkesektor og de kommunale udlejningsboliger er væsentlige i forbindelse med løsning af boligsociale problemer i Norge.

Det centrale boligpolitiske mål i Norge: at alle skal have mulighed for at eje deres bolig, er i høj grad opfyldt. I alt er det ca. 75 procent af husholdningerne, som ejer deres bolig, enten som selvejere, eller som andelsejere. Det gælder i alle dele av Norge. Andelseje er imidlertid et by-, og særligt et storbyfænomen, mens selvejet dominerer ude i landet.



Figur 3. Udvikling af ejer/lejerforhold i storbyerne i Norge 1973 – 1995. Kilde: Boforholdsundersøkelserne SSB/NBI fra Hansen 2002.

Ejerandelen steg frem til 1988, særligt i de største byer. I begyndelsen af 1970erne boede halvdelen af alle husholdninger i de største byer i lejeboliger. De store ændringer skete i byerne, hvor ejerandelen steg. Ude i landet har der altid være få, der boede i en lejet bolig. Ejerandelen i storbyerne steg især som følge af, at private udlejningsejendomme blev udstykket i ejerlejligheder (samejer). I en periode blev nogle få andelsboligforeninger (borettslag) omdannet til ejerlejligheder, men det har ikke påvirket deres relative andel af alle boliger (Wessel 1996). Udviklingen i ejerandelen har reduceret forskellen mellem land og by i Norge, hvad angår det at eje sin egen bolig. Det at leje boligen er dog stadig udbredt i Oslo og andre større byer. Lejeandelen i Oslo lå i 2001 på knap 30 procent. Det tilsvarende tal var i 1990 24 procent.

*Udlejningssektoren i Norge* er imidlertid blevet en sektor for personer, der befinder sig i en overgangsfase. Kun få har en lejet bolig som en permanent boform. Sektoren er præget af unge personer, i første række enlige og samboende eller gifte par uden barn.

Udlejningssektoren er præget af en uprofessionel, individuel udlejning. Disse udlejere er personer, som

- ejer en ekstra bolig (fx en arvet bolig eller en bolig, der blevet ledig fordi ejeren er flyttet sammen med en partner i en anden bolig),
- har en bolig, de ikke bruger på grund af et midlertidigt fravær, og ikke mindst
- har en ekstra lejlighed i deres eget hus, der er udlejet for tiden. Det er som regel en såkaldt sokkelbolig (underetagen af ejerens enfamiliehus).

Den tidligere professionelle udlejer - "gårdeieren" - er næsten historisk. Men der findes eksempler på, at personer eller firmaer opkøber enkeltlejligheder i "samejer" (ejerlejligheder i seksjonerte hus) og udlejer dem, eller en person eller et firma som ejer og udlejer boliger som forretning.

Tabel 7. Udlejede boliger i Norge i 1995 fordelt efter ejertype (bygningens ejer). Procent af alle udlejede boliger.

	Offentlig	Professionel	Enkeltperson	Slægtning	Andet	Alle
Spredt bebyggelse	14	12	36	33	5	100
Små og mellemstore byer	19	17	37	25	2	100
Storbyer	21	26	32	14	6	100
Alle	18	17	36	25	4	100

Kilde: Boforholdsundersøgelsen 1995 hos (Hansen 2000)

Offentligt udlejede boliger udgjorde 18 procent af de udlejede boliger, svarende til 4 procent af alle boliger i Norge i 1995. Ifølge foreløbige tal fra Folke og boligtellingen 2001 udgjorde de offentligt udlejede boliger 16 procent af alle udlejede boliger i 2001.

#### *Sammenhængen mellem eje/lejeform, størrelse og hustyper*

Enfamiliehuse (enebolig) er ofte store og beboet af ejeren (selveiede). De små lejligheder i eneboliger er de såkaldte sokkellejligheder, som udlejes mere eller mindre permanent. Den gennemsnitlige størrelse af eneboligen er steget siden begyndelsen af 1970'erne.

Lejligheder i flerfamiliehuse (blokk) og andet (lejligheder i forretnings-ejendomme og andre store huse) er derimod små eller mellemstore lejligheder, en tredjedel udlejes og omkring halvdelen er lejligheder i en andelsboligforening (et borettslag).

Størrelsen af lejligheder i flerfamiliehuse og småhuse (rækkehuse og 2-4 familiehuse) har været relativt konstant sammenlignet med enfamiliehuse (eneboligene).

Tabel 8. Boliger i Norge i 1995 procentvis fordelt efter hustype, størrelse og eje/lejeform.

	Enebolig	Småhus	Blokk o.a.	Alle
1-2 rom	6	4	8	17
3-4 rom	19	12	11	43
5 rom om	34	5	1	40
Alle	69	21	20	100

	Selveie	Andel	Leie o.a.	Alle
1-2 rom	3	3	11	17
3-4 rom	24	10	10	43
5 rom om	35	1	4	40
Alle	62	14	24	100

	Enebolig	Småhus	Blokk o.a.	Alle
Selveie	47	10	4	62
Andelseie	0	5	9	14
Leie	11	6	7	3
Alle	59	21	20	100

Kilde: Boforholdsundersøkelsen SSB og NBI 1995

## Beskrivelse af organiseringen af den boligsociale indsats i Norge: tilskud og reguleringer

Organiseringen af den boligsociale indsats i Norge er præget af, at der er en flydende ansvarsfordeling. Den offentlige indsats har historisk været en generel hjælp til selvhjælp ved bevilling af subsidierede lån fra Den Norske Stats Husbank til selvbyggere og boligbyggelag. Husbanken er oprettet ved en særlov, er politisk styret og har en bevilling på de årlige finanslove. Siden midten af 1980'erne er der sket en deregulering med øget ansvar og kompetence til kommuner og satsning på mere selektive virkemidler målrettet egentlige svage grupper på boligmarkedet. Dereguleringen har omfattet:

- Liberalisering af kreditmarkedet
- Ophævelse af maksimalpriser i forbindelse med salg af eksisterende bo-rettetsboliger
- Ophævelse af bestemmelser om maksimal husleje i en række større byer
- Ophævelse af forbud mod opdeling af private udlejningsejendomme (leiegårder) i ejerlejligheder
- Afvikling af kommunale grundejerselskaber (tomteselskaber)
- Nedlæggelse af kommunale byfornyelsesselskaber
- Mindre kommunal styring af projekter vedr. nybyggeri af boliger

Den almindelige boligfinansiering sker i dag mest via kommercielle banker. Der gives især behovsprøvede lån og tilskud til boligformål (bostøtte) via Husbanken og kommune. Decentraliseringen er sket via økonomiske virkemidler og andre former for påvirkning, men området er ikke styret ved lovgivning.

### Husbanken<sup>2</sup>

Den overordnede målsætning for husbanken er at medvirke til at gennemføre den boligpolitiske målsætning om, at alle skal kunne disponere over en god bolig i et godt boligmiljø. Banken har flere funktioner:

<sup>2</sup> Dette afsnit er baseret på oplysninger i NOU 2002:2

- 1 Myndighedsorgan, som forvalter på vegne af Storting og regering
- 2 Forvaltningsorgan, som skal forvalte statens midler på en effektiv måde
- 3 Udviklingsorgan, som analyserer, evaluerer og bidrager til udvikling af boligpolitiske virkemidler bl.a. via forskningsprogrammer
- 4 Service- og tjenesteorgan, som rådgiver, vejleder og uddanner kommuner, private organisationer og enkeltpersoner, foruden
- 5 Bankvirksomhed med långivning til køb, nybyggeri og forbedring af boliger.

Banken giver lån og tilskud til nybyggeri af boliger, børnehaver, servicecentre og andre bygninger i boligmiljøer. Banken giver endvidere lån og tilskud til etablering af omsorgsboliger og pladser i hjem for syge. Prioriterede grupper kan via kommunen få købslån, etableringslån og forskellige tilskud fra Husbanken. Hertil kommer, at banken kan give lån og tilskud til byfornyelse og bolig- og miljøforbedring. Endelig giver Husbanken bostøtte til børnefamilier med lave indtægter og høje boligudgifter.

### Boligfinansiering

Bortset fra lån til særlige prioriterede områder, er den almindelige boligfinansiering helt overvejende overtaget af det private marked. I 2000 havde de private banker 87 procent af finansieringen og Husbanken 13 procent.

### Økonomiske virkemidler/tilskud og skatter

De økonomiske virkemidler i forbindelse med boligpolitikken er dels skatte-subsidier, som udgør 75-80 procent af de samlede subsidier, dels boligsubsidier – generelle og selektive – som hovedsagelig fordeles via Husbanken men også via kommunernes socialhjælp. Skattesubsidierne, som i 2000 er beregnet til ca. 15 milliarder kroner, har ikke direkte udgiftskonsekvenser for det offentlige og behandles ikke her.

Boligsubsidier fordelt via Husbanken udgjorde 4,5 milliarder i 2000. De *generelle subsidier* skal primært bidrage til en høj og stabil boligproduktion, dæmpe omkostningerne og sikre en høj kvalitet og er ikke afhængige af modtagernes indtægt og formue. De *selektive subsidier* er derimod behovs prøvede – en del af fordelingspolitikken - og skal bidrage til en bedre fordeling af boligmassen. Derudover er der boligsubsidier fordelt via kommunernes økonomiske socialhjælp - i 2000 anslået til 2,4 milliarder kroner.

Tabel 9. Tilskud fra Husbanken 2000.<sup>3</sup>

	Beløb i mill. Kr.	Andel i procent
I alt	4226	100
Generelle tilskud	104	2
Selektive tilskud	2126	50
- Bostøtte	1637	
- Boligtilskud	489	
Handlingsplan for ældreomsorgen	1996	48

Kilde: Husbankens årsrapport 2000 i NOU 2002:2.

Generelle boligsubsidier omfattede i 2000, jf. tabel 9, 2 procent af de samlede tilskud fra Husbanken og bestod af:

- lån til nye boliger og
- lån til forbedring af eksisterende boliger

Selektive boligsubsidier omfattede i 2000 50 procent af de samlede tilskud fra husbanken og bestod af:

- bostøtte og
- boligtilskud

<sup>3</sup> Eksklusive rentestøtte og tab på ca. 200 mill.kr.

Hertil kommer Handlingsplanen for ældreomsorgen, som også kan rubriceres som et selektivt subsidie, omfattede 48 procent af de samlede tilskud.

Det generelle tilskud i 2000 omfattede således kun 2 procent af de disponerede midler, mens selektive tilskud omfattede 98 procent. I 1980 og 1990 udgjorde de selektive subsidier hhv. 22 og 63 procent.

I dag er det mest korrekte at sige at alle subsidier er selektive og som regel behøvsprøvede. Der findes dog fortsat få midler til byfornyelse i særligt nedslidte områder og til støtte til enkelte projekter for at hæve kvaliteten vedr. især tilgængelighed for funktionshæmmede.

### Generelle tilskud

I 2000 var Husbankens udlånsramme 11 milliarder kroner, hvoraf 73 procent gik til generelle formål og 27 procent til selektive formål. Mellem 40 og 70 procent af de generelle lån gik til boliger for unge, afhængigt af om aldersgrænsen sættes til 30 eller 40 år. Private, borettslag og kommuner blev tildelt hhv. 72, 25 og 3 procent af lånene i Husbanken i 2000. Det vurderes, at lån til nybyggeri – 57 procent af udlånsrammen – bidrager til øget kvalitet men ikke til at reducere omkostningerne. Der foreligger ikke nogen evaluering af lån til forbedringer, som udgjorde 16 procent af udlånsrammen.

### Selektive tilskud

*Bostøtte* er behovsprøvet og afhængig af husstandens indtægts- og formueforhold og boligudgiftens størrelse. Der stilles krav til husstanden og boligen. Mindst en i husstanden skal være under 18 eller over 65 år eller modtage socialhjælp – trygdet. Boligen skal være en udlejningsbolig på mindst 40 m<sup>2</sup> eller en bolig finansieret med et husbanklån, som endnu ikke er betalt ned. Hvis der er tale om pensionister med lav indtægt, stilles ingen krav til boligen. Det samme gælder, hvis boligen er under huslejereguleringsloven. I 2000 modtog ca. 110 000 husstande bostøtte. 64 procent var over 34 år, 30 procent havde handicap, 15 procent var enlige forsørgere, 5 procent var øvrige børnefamilier og 3 procent var øvrige støtteberettigede. 57 procent af modtagerne boede i udlejningsboliger, 20 procent i selvejerboliger og 23 procent i borettslagsboliger.

*Boligtilskud* går dels til etablering, dels til tilpasning af boligen.

Boligtilskud til *etablering* skal sætte husstande med vedvarende svag økonomi i stand til at have egen bolig. Tilskuddet gives dels til enkeltpersoner, dels til stiftelser og kommuner til finansiering af udlejningsboliger. Kommunen kan vælge at administrerer ordningen, ellers sker dette hos Husbanken. Ordningen omfattede i år 2000 godt 2000 personer. Tilskud til *tilpasning* er målrettet økonomisk dårligt stillede ældre og handicappede, som har behov for en egnet bolig. Ansøgning om tilskud og tilpasning behandles og udbetales af kommunen. Godt 2000 personer fik tilskud til tilpasning af boligen i 2000.

*Etablerings- og købslån* omfattede i 2000 hhv. 8000 og 2000 boliger.

Praksis mht. tildeling varierer stærkt mellem kommuner. Lånene, som har bidraget til at unge og andre dårligt stillede på boligmarkedet har kunnet etablere sig i egen bolig, blev i 2002 erstattet af startlån. Startlån har samme målgruppe og er udformet enklere. Det forventes at flere vil benytte den nye ordning. Kommunen skal administrere den nye låneordning, og det forventes at lånene vil blive mere målrettet og fleksibelt i forhold til de lokale udfordringer på boligmarkedet. Det nye i låneordningen er blandt andet, at kommunerne opfordres til at formalisere samarbejdet med de lokale kreditinstitutioner. Problemet for mange unge er, at de mangler egenkapital. I Startlånsordningen er der lagt op til, at det private marked står for grundfinansiering og kommunerne kommer med det yderste lån.



## Kommunal socialhjælp

Boligudgiften er en betydelig del af den økonomiske socialhjælp, som er en kommunal ydelse og udgift i Norge. Socialhjælp udgør et nederste sikringsnet i de økonomiske velfærdsordninger, og ydelsen skal gå til dem, som ikke kan forsørge sig selv på anden måde. Støtten skal være midlertidig. I 2000 blev der udbetalt omkring 4,1 milliarder kroner i socialhjælp til 139 000 modtagere. Boligudgiftens andel af den samlede udbetalte socialhjælp er beregnet til 58 procent for året 1998. Evalueringer viser, at ordningen ikke opfylder intentionen om, at der skal være tale om en midlertidig ydelse. Støtteniveauet stiger med graden af urbanisering, da boligudgifterne er højere i bymæssige kommuner. I byerne og omegnskommuner udgør boligudgifterne 50 procent af de berørte husstandes disponible indtægt inklusive socialhjælp.

## Andelsboliger og den norske boligkooperation

### Boligsamvirket

Den norske boligkooperation – boligsamvirket, der bygger på andelsbevægelsens principper, blev udbygget efter 1945. Organiseringen kom til at foregå efter et mønster, som allerede var udviklet i Oslo: I hver kommune blev der dannet et *boligbyggelag* (andelsbyggeförening). Boligbyggelagets opgave var at bygge boliger og efterfølgende forestå forvaltningen i samarbejde med *borettslagene* (andelsboligforeninger). Borettslagene blev stiftet af boligbyggelaget for at eje og forvalte en gruppe af boliger. Beboerne var medejere af borettslagets ejendomme, kunne stemme på generalforsamlingen og valgte bestyrelsen. Bestyrelsen havde fuldmagt som ejer af ejendommen og beboeren havde en lejeaftale med bestyrelsen. Beboerne var samtidig medlemmer af boligbyggelaget, som enhver borger i kommunen kunne blive medlem af.

Boligbyggelagene oprettede i 1946 en samarbejdsorganisation, A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), for at udveksle erfaringer, fremme fælles interesser og information. Boligbyggelagenes virksomhed blev fremmet via billige lån fra Husbanken, byggegrunde fra kommunerne og medlemmernes arbejde og engagement.

Boligbyggelagene, de tilknyttede borettslag og NBBL udgør det fællesskab som omtales som det organiserede *boligsamvirket* i Norge.

De boliger, som blev opført, blev oprindeligt tilbudt medlemmerne af boligbyggelaget efter et behovs- og anciennitetsprincip, og der var en nøje regulering af prisen ved overdragelse af eksisterende boliger. Ændringer af rammevilkårene for bygge- og boligforeningerne siden midten af 1980'erne har imidlertid betydet, at eksisterende boliger kan videresælges til markedspris. Medlemmerne af boligbyggelaget har dog forkøbsret til en bolig til den pris tredjemand har budt.

Et borettslag er et selvstændigt andelsselskab, som ejes i fællesskab af de, der bor der. Borettslagene er dog underlagt en uopsigelig forretningsfører aftale med det boligbyggelag, som oprindeligt har opført ejendommen. Beboerne er andelsejere og har ret til at bo i den lejlighed, de har købt. Beboerne står for den indvendige vedligeholdelse af den egne lejlighed. Andelsejerne i borettslaget ejer bygninger og grund i fællesskab og tager fælles beslutninger vedrørende drift og vedligehold mv. af bygninger og fællesarealer.

Boligbyggelagene har bygget mere end 232.000 boliger fordelt på flerfamiliehuse, rækkehus, enfamiliehuse og boliger for unge og ældre i større og mindre byer over hele Norge. De 100 boligbyggelag i NBBL har ca. 652.200 medlemmer og forvalter ca. 4.230 borettslag med de nævnte 232.000 boliger. Herudover forvalter boligbyggelagene 294.000 boliger ejet af andre.

Boligbyggelagenes hovedformål var at bygge og forvalte boliger for medlemmerne, og de er samlet set fortsat nogle af Norges største bygherrer vedrørende nyt boligbyggeri. Halvdelen af alle nye boliger i Oslo var i 2002 samvirkeboliger. For hele Norge var 14 procent af alle nye boliger opført i boligsamvirkets regi. Boligsamvirket har således i høj grad bidraget til at flest mulig kan eje deres egen bolig, hvilket fortsat er en central målsætning i norsk boligpolitik.

Boligbyggelagene er forretningsførere og tjenesteleverandører til borettslagene. De tager sig også av køb og salg av brugte borettslagsboliger. Hertil kommer at byggelagene har en række sideaktiviteter, der ofte er placeret i særlige selskaber, som også udbydes til ikke medlemmer.

Borettslag og boligbyggelag er underlagt borettslovgivningen: lov om boligbyggelag og lov om borettslag. Lovene er netop revideret med en beslutning i Stortinget den 22. maj 2003 (Innst. O. nr. 82 (2002-2003), jf. Ot.prp. nr. 30 (2002-2003)). Den vigtigste ændring er, at der er indført boret i stedet for lejeret. Det ses som en styrkelse af andelsejerne, idet ejeren selv skal bruge boligen. Udleje kan kun forekomme i særlige tilfælde. Loven skal forhindre spekulativ udlejning. Medlemmer af et boligbyggelag har fortsat forkøbsret.

### Finansiering og tilskud

Et nyt borettslag er som regel finansieret med et fælleslån i Husbanken. Dette lånet dækker ca. 60-70% av byggeomkostningerne. Resten må den enkelte beboer dække i form av et indskud, når de køber boligen. Husbanklånet betales af beboerne via den månedlige husleje (fællesudgifterne). Renteudgifterne på fælleslånet i Husbanken er i praksis fradragsberettiget ved skatteligningen, ligesom renten på det lån andelsejeren har optaget til indskuddet.

I dag er lån fra Husbanken ikke subsidieret på samme måde som tidligere, idet der siden 1980'erne især gives individuelle behovsprøvede lån. Tilskud gives dels til kommuner og enkelte andre til byggeri af udlejningsboliger, dels til individuelle boligsøgende med henblik på, at de skal være i stand til at finansiere køb af egen bolig.

Der er nu fokus på, at alle offentlige tiltag skal koncentrerer om de vanskeligt stillede grupper, herunder ældre og andre med behov for omsorgsboliger i takt med afinstitutionaliseringen. Boliger i borettslag er ikke længere specielt billige boligtilbud og boligbyggelagenes nybyggeri foregår på markedsvilkår i konkurrence med andre.

### Beskatning af byggelag og borettslag

Byggelagene behandles skattemæssigt som andre selskaber, men hvad angår den del af et byggelags aktivitet, der er rettet mod egne medlemmer kan laget vælge en særlig beskatningsordning samvirke selskaber, såfremt dette er mere gunstigt end den almindelige selskabsbeskatning (Mundtlig information fra Thor Eek 23.5.03). Rationalet bag den særlige beskatningsform er, at denne praksis gør det muligt for byggelagene at opbygge en fondskapital, som er sikret byggelagets formål. Vælges samvirkebeskatningen beregnes den indtægt, som kommer til beskatning, som 3½ procent af en beregnet formue, og indtægten beskattes med 28 procent.

Beskatningen af borettslag blev i 1991 løftet ud til beskatning hos andelsejerne i borettslaget. Det enkelte borettslag er således som hovedregel ikke skattepligtig. I stedet skal samtlige skattemæssige indtægter og udgifter, formue og gæld i borettslaget overføres til andelsejerne til beskatning eller fradrag. Det sker i praksis ved at andelsejerne hvert år i januar fra borettslaget får tilsendt en oversigt over den andel af disse beløb, som gælder for den enkelte. De norske kommuner kan opkræve ejendomsskat, men mange kommuner har valgt ikke at gøre det, og ejendomsskatten er ikke særlig høj.

## Egenskaber og omkostninger i forbindelse med nybyggeriet

I forbindelse med øget konkurrence i løbet af 1980'erne og en overophedning af bygge- og boligmarkedet i slutningen af årtiet blev boligbyggelagens aktivitet på nybyggeområdet stærkt reduceret. Sektoren fik også et ekstraordinært tilskud i 1990 for at dække underskud i forbindelse med krisen og sikre, at de mest udsatte byggelag kunne overleve. Da det norske boligbygge-marked igen kom op i aktivitet efter 1993, forholdt boligbyggelagene sig afventende. Der var stor risikoaversion. Mange byggelag var ikke gearret til at agere på markedsvilkår, og grund- og byggeomkostninger ved nybyggeri medførte omkostninger, der lå over priserne i den eksisterende boligbestand. Et alternativ var at bygge udlejningsboliger med tilskud fra Husbanken. De større og aktive byggelag lod sig imidlertid ikke friste heraf, da huslejen ville blive så høj, at udlejning forudsatte en central og attraktiv beliggenhed. Selv om det var mulighed for at leje boligerne ud på kort sigt, ville risikoen være for stor. Det meget udbudselasticke private udlejningsmarked i form af "sokkel-boliger" i de private enfamiliehuse kunne hurtigt blomstre op og fjernede efterspørgslen i forbindelse med et eventuelt fornyet tilbageslag i økonomien og beskæftigelsen.

Byggelagens strategi var dels at bygge lidt – særligt i Oslo og Trondheim, dels at bygge attraktive og dyre boliger til etablerede medlemmer med en stor egenkapital. Priserne var ikke specielt lave, og her var det især grundpriserne, der slog igennem. Helt frem til slutningen af 1990'erne, hvor markedet vendte, lå omkostningerne ved nybyggeri over priserne på tilsvarende eksisterende boliger. Siden er efterspørgslen igen kommet op i et niveau, hvor omkostningerne ved nybyggeri kan dækkes ved markedsprisen. Dette har medført en diskussion af byggelagens prispolitik. Der er internt i boligsamvirket blevet sat spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i, at de nybyggede boliger sælges til omkostningsbestemte priser, idet det medfører helt tilfældige gevinster til dem, der køber boligerne. De, der står først i byggelagets kø, har sjældent de laveste indtægter. Og i et opadgående marked medfører omkostningsprincippet ofte urimelige gevinster til enkeltpersoner. Alternativet er, at byggelagene sælger de nybyggede boliger til den højstbydende, på samme måde som det foregår med de "brugte" boliger i bo-rettslagene.

Der efterlyses en model, hvor en eventuel gevinst kan komme alle medlemmer i byggelaget og ikke tilfældige førstegangskøbere til gode.

I dag beror lavindtægts- og dårligt stillede gruppers interesse for byggelagens nybyggeri på, at der her i et vist omfang bygges boliger af en skrabet eller basal standard, som de har mulighed for at betale, og som myndighederne godkender i forbindelse med husstandens ansøgning om bostøtte, tilskud eller lån fra Husbanken. Den traditionelle mulighed for at få en rimelig bolig ved at stå i kø som medlem af et boligbyggelag er stort set væk. Men medlemmerne kan få en fordel ved at stå i kø, hvis de herved får mulighed for at købe en bolig til en pris under markedsniveau. Medlemmerne kan også få en fordel i de tilfælde, hvor kommuner og byggelag går sammen om at opføre en bebyggelse til udlejning, og medlemmerne i den forbindelse kan få tildelt en vis andel af boligerne.

Da boligbyggelagens formål er hjælp til selvhjælp og ikke hjælp til samfundets dårligt stillede, er det ikke oplagt, at de i fremtiden skal være aktører på det boligsociale område, medmindre det er til medlemmernes fordel. Dette er et spørgsmål, som er genstand for diskussion i boligsamvirket, og de forskellige boligbyggelag har ikke en entydig holdning til, i hvilket omfang de skal gå ind på det boligsociale område, og hvilken risiko de skal påtage sig i den forbindelse. Der er en villighed til at bygge for vanskeligt stillede grupper, når det drejer sig om ældre med behov for omsorgsboliger og førstegangskøbere. Man er derimod ikke interesseret i at bygge til flygtninge og især ikke til sociale klienter, da disse grupper opfattes som besværlige og antages at påføre byggelagene ubetalt ekstraarbejde (Hansen 2002a).

## Problemer med boligmarkedet og boligforsyningen

Vigtige udfordringer, som den norske regering ifølge ministeren for området aktuelt arbejder på at løse, er:

- 1 Mangel på boligtilbud til de svagest stillede.
- 2 Mangel på udlejningsboliger i de større byer.
- 3 Indgangsbilletten til boligmarkedet er for dyr for dem, der skal etablere sig for første gang.
- 4 Det tager for lang tid, inden markedet reagerer – prisstigninger resulterer ikke i mere nybyggeri.
- 5 Byggeomkostningerne er for høje.

Arbejdet med boligproblemerne er bl.a. foregået i et udvalg nedsat af regeringen i december 1999. Udvalget har behandlet følgende områder (NOU 2002:2):

- Kløften mellem generationerne
- Boligen som et led i fordelingspolitikken (levetårnsudjævning)
- Hvilken rolle det offentlige skal have i boligpolitikken
- En gennemgang af de forskellige statslige og kommunale støtteordninger på boligområdet (bostøtte, kommunale bostøtteordninger og boligudgiftens andel af økonomisk socialhjælp)
- Den samlede boligmasse og dens forvaltning. Herunder hvilke konsekvenser den omfattende satsning på byggeri til ældre vil få for den øvrige boligmasse
- Hvordan ressourcerne kan rettes mod vedligeholdelse og fornyelse af eksisterende boligområder?
- Konsekvenser af øget urbanisering
- Miljøhensyn i boligsektoren

På baggrund af dette arbejde vil der i sommeren 2003 komme en Stortingsmelding.

I det følgende gennemgås de generelle problemer på det norske boligmarked med udgangspunkt i en diskussion af det aktuelle behov for en boligsocial indsats fx via en social boligsektor. Udgangspunktet for denne gennemgang er (Hansen 2002a).

Begrundelser for at have almene boligselskaber, eller de opgaver de skal løse) er i hovedtræk (Lind 2001):

1. at sikre boligtilbud som en del af de rammevilkår en region må have for at tiltrække virksomheder og arbejdskraft
2. at være et redskab for at sikre det velfærdspolitiske mål om, at alle skal have en bolig af en tidssvarende standard
3. at tilbyde et spekulationsfrit alternativ til en pris, der ikke er afhængig af efterspørgslen
4. at give et tilbud til de, som ellers ville være ekskluderet fra boligmarkedet.
5. at bidrage til at reducere segregation.

De kommunale boliger i Norge (dvs. boliger som kommunerne kan anvise til) imødekommer i forskellig grad alle de nævnte opgaver. Men det er en sektor, som det er meget svært for boligsøgende at komme ind i, og de fleste norske kommuner rapporterer, at der er mange flere boligsøgende, end der er mulighed for at skaffe en bolig til. Antallet af boligsøgende og boligtildelinger foreligger imidlertid ikke, hvorfor der ikke kan siges noget om gabet mellem behov og tilbud. Især i de større byer er kriterierne for at blive accepteret som boligsøgende stramme. Det er ikke nok at have et alvorligt boligproblem. For at få en kommunal(anst)bolig skal der også være helbredsmæssige og/eller sociale problemer. At have en etnisk minoritetsbaggrund er fx ikke tilstrækkelig, selv om det er konstateret, at denne gruppe diskrimineres på det private udlejningsmarked.

Al den stund kommunale boliger har en lavere leje end på det private marked, kan en stor søgning til kommunale boliger ikke bruges som en indikator på, at der er behov for flere boliger. Men der kan refereres til en række forhold, som er en indikation på, at der er et påtrængende behov for at øge antallet af kommunale boliger.

I 1997 blev antallet af boligløse opgjort til godt 6000 personer eller 1,4 per 1000 indbyggere i Norge. Heraf havde  $\frac{3}{4}$  misbrugsproblemer eller en psykiatrisk diagnose. Der var ingen kommunale tilbud til denne gruppe, fordi de boliger, der fandtes, ikke var egnede.

Mange kommuner udarbejder aktuelt (2002) boligsociale handleplaner. Dette arbejde er iværksat af Husbanken, som har udarbejdet en procedure for registrering af personer med akutte og alvorlige boligproblemer. Foreløbige opgørelser på dette grundlag peger på, at 10-15.000 personer har akutte boligproblemer.

De kommunale planlæggeres svar på dette problem er, at der er behov for flere kommunale boliger. En fordobling af antallet af kommunale boliger ville medføre at de kommunale boligers andel af det samlede antal boliger ville komme op på 6 procent.

Foruden de meget dårligt stillede, er der også en gruppe, som i dag er henvist til det private udlejningsmarked eller til at købe en bolig, som har behov for hjælp til bolig. Mange i denne gruppe får offentlig støtte til deres boligudgifter i form af socialhjælp, bostøtte, botilskud og lån. Nogle er også henvist til at finde en lejebolig, fordi de har en lav kreditværdighed.

Antallet af studerende, herunder personer som veksler mellem at arbejde og at studere, var stærkt stigende frem til begyndelsen af 1990'erne. Etableringsperioden for unge familier er blevet forlænget og kun få studerende har mulighed for en kollegieplads. I løbet af 1990'erne er der fx ikke bygget nye kollegieboliger i Oslo. De fleste studerende bor til leje hos private, og det antages at være almindeligt at dele en bolig. Studerende opfattes som en ressourcestærk gruppe. Ønsket om at øge antallet af boliger til studerende begrundes med en formodning om, at dette vil frigøre andre udlejningsboliger til personer, som har vanskeligheder med at få en lejebolig.

Problemet på det private udlejningsmarked handler om høje huslejer og om muligheden for at få adgang til at opnå en bolig. Nogle bliver afvist som potentielle lejere, fordi de fx har en etnisk minoritets baggrund eller får socialhjælp mv., medmindre de er villige til at betale en overpris for at komme ind i boligen. Det norske udlejningsmarked er domineret af privat personlig udlejning af enkeltboliger. Det drejer sig, som nævnt, ofte om såkaldte "sokkelboliger", dvs. underetagen i eget enfamiliehus. Vurderingen af lejernes personlige egenskaber spiller her en afgørende rolle, og det er dokumenteret, at slægtninge og nære bekendte betaler mindre end andre.

Mange korte, tidsbegrænsede, lejekontakter er især et problem for familier med børn. For mange er problemer på boligmarkedet et midlertidigt problem i en overgangsfase. Det at bo til leje er i Norge i stigende grad forbundet med overgangsfaser og markedet er gearret til denne situation. De, som har behov for eller foretrækker at leje en bolig på mere permanent basis, har næsten ingen muligheder herfor.

For de fleste af de ovennævnte grupper er behovet for en kommunal bolig ikke i første række et spørgsmål om at få en lav husleje. Dette kan ifølge Hansen (Hansen 2002a og 2000) opnås ved at udvide de eksisterende støtteordninger. *Behovet for at få en kommunal bolig er især knyttet til adgang til at få en bolig, trykke lejeforhold og rimelig husleje.*

Et stort og hurtigt prisfald på boliger i kølvandet på en overophedning af bolig- og byggemarkedet i 1988/89 fik konsekvenser, som demonstrerede risikoen forbundet med at købe egen bolig. Gældsproblemer kom i fokus, idet mange nye boligejere ikke kunne overholde deres betalingsforpligtelser og måtte sælge til en meget lavere pris, end de havde købt for. De kom til at sidde tilbage uden bolig og med en betydelig gæld. Det at købe bolig uden

eller med en meget lille egenkapital viste sig at være meget risikofyldt for folk uden stabile og sikre indtægter.

Fra det offentliges (stat og kommuner) side kan spørgsmålet om omfanget af kommunale boliger ses i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at sikre folk en bolig, herunder boliger af en bestemt type. Ifølge Hansen er det dokumenteret, at en omkostningsbestemt husleje på et presset boligmarked er betydelig lavere en markedsprisen. Ved at have egne boliger i en sådan situation kan kommunerne reducere udbetalingerne af økonomisk støtte og samtidig dæmpe prisniveauet på det private marked.

#### *Egne boliger eller samarbejde med boligsamvirket/kooperationen?*

Begrebet kommunale boliger dækker i norsk sammenhæng boliger, som kommunen har fuldstændig eller delvis råderet over, og som de kan anvise til. En del af disse boliger er boliger i andelsboligforeninger (borettslag). Kommunerne er her en "juridisk andelsejer", dvs. en der er medejer i borettslaget, der råder over en eller flere lejligheder, som fremlejes til kommunens boligsøgende.

De norske borettslag (andelsejerforeninger) er ikke særlig glade for denne ordning. Indvendingerne er dels, at fremleje er uheldig, idet det medfører ulighed mellem beboerne med hensyn til pligter og rettigheder, dels at det medfører uklare forhold mellem beboerne og foreningens bestyrelse. Hovedindvendingen er, at de kommunale beboere ofte har store problemer, som medfører meget uro og konflikter, som bestyrelsen ofte kommer til at tage sig af. Bestyrelsen har fx ikke mulighed for at sætte folk, der bryder kontrakten, ud af lejligheden. Selv om kommunen skal følge op på deres beboere, sker dette ikke i tilstrækkelig grad ifølge andelsforeningerne.

Da andelsforeningerne modsatte sig, at kommunerne opkøbte lejligheder, blev borettsloven ændret i 1998 med virkning fra 1.1.1999, sådan at kommunerne fik en lovbestemt ret til at eje op til ti procent af den enkelte andelsboligforenings lejligheder. Landsorganisationen for boligforeningerne, *Boligsamvirket*, modsatte sig lovændringen med følgende argumenter:

- En del borettslag havde dårlige erfaringer med kommunerne som udlejere til dårligt stillede. Det blev fremført, at kommunerne ofte ikke levede op til deres forpligtelser og løste de problemer, som var forbundet med personer med adfærdsvanskeligheder.
- Det ville være mere hensigtsmæssigt at bygge videre på det frivillige samarbejde mellem kommuner og borettslagene. Mange borettslag havde nemlig allerede indgået aftaler med kommunen om, at den kunne eje en vis andel af boligerne. En ret, bestemt ved lov, kunne svække det frivillige samarbejde.
- Der kunne være en fare for, at kommunerne overtog boliger i de billigste områder med flest problemer. Derfor burde Kommunal- og regionaldepartementet overveje at pålægge kommunerne at fordele deres opkøb over hele boligmassen, såfremt lovgivningen blev vedtaget.
- Lovændringen kunne blive opfattet som et indgreb i borettslagenes og andelsejernes selvstyre. Lovændringen kunne derfor blive modarbejdet.

Stortinget og Regeringen tilsidesatte boligsamvirkets indvendinger. Kommunal- og regionaldepartementet havde følgende argumenter:

*"Regelen innebærer ikke noen ekspropriasjons- eller fortrinnsrett til å erverve leiligheter. De må skaffes ved vanlig salg mv. Kommuner og andre med ansvar for de boligsosiale oppgavene har i høringen gitt sin støtte til forslaget. Boligbyggelagene og NBBL har gått mot forslaget. En innvending går ut på at borettslagsformen har som formål å skaffe beboerne bolig de selv eier. Departementet har forståelse for dette argumentet. Det er imidlertid slik, at borettslag er en så dominerende boform i større byer, at også de gruppene, som kommunen har et ansvar*

for å hjelpe, bør få bo der. Dette er nødvendig, dersom en skal integrere og ikke konsentrere disse gruppene.

Departementet har også forståelse for boligbyggelagenes ønske om, at kommunenes kjøp av boliger i borettslag skal spres. Det er ikke hensiktsmessig, at kommunene skal kunne samle sine kjøp i enkelte lag. Det er også departementets syn, at kommunene har et klart ansvar for å følge opp sine leietakere, ikke minst ved framleie i et borettslag. Departementet ser det som legitimt, at borettslagene setter dette som betingelse ved kommunal bruk av kjøperetten.

Departementet vil derfor gå inn for å stimulere utvikling av kommunale ordninger for oppfølging av leietakere og støtte til bomiljøutvikling.

Kommuner og boligbyggelag kan også kjøpe selveierboliger eller eierseksjoner [ejerlejligheder] i boligsameier for bruk til utleieføremål.” (St.meld.nr. 49 1997-98 s. 50)

Som det fremgår af det ovenstående citat, er integration af vanskeligt stillede grupper vigtigt for departementet. Og de regler, der er udformet for gennemførelsen, giver borettslagene en vis magt i forhold til kommunerne. Borettslagene har således krav på at kunne vurdere den person, kommunen vil fremløje en bolig til, og de kan afvise vedkommende, hvis denne har en forhistorie med generende adfærd, ballade og anden misligholdelse.

Koordinering og samarbejde mellem kommune og boligsamvirket fungerer i varierende grad. I nogle kommuner bestræber kommunen sig på at sortere de boligsøgende med henblik på at vurdere, hvem der kan placeres i et borettslag. De, der tildeles en bolig i et borettslag af kommunen, skal være boligsøgende, som ikke er stærkt belastede af sociale problemer. En væsentlig konsekvens af denne praksis er imidlertid, at ejendomme, der kun har kommunale boliger, får en meget stor koncentration af de mest belastede beboere.

### Vurdering af fordele og ulemper ved at løse den boligsociale opgave via kooperativer

I det norske system er boligsamvirket en stabil aktør både hvad angår nybyggeri og boligadministration såvel som erfaring med at samarbejde med kommunerne om at løse konkrete boligsociale problemer. Det vil utvivlsomt være en fordel at fortsætte med at bruge den ekspertise frem for at kommunerne selv i større omfang skal oparbejde ekspertise på boligområdet så de kan agere som bygherrer og boligadministratorer. Kun få større kommuner i Norge er rustet til at løse den opgave.

Ulempen ved at kommunerne vælger at samarbejde med boligsamvirket kan være en tendens til monopolisering af dette område, idet man går glip af den billiggørelse en konkurrence på området kunne medføre.

### Løsning af kommunernes konkrete boligsociale problemer, herunder placering af flygtninge og indvandrere

Specielt i Oslo er der problemer med at skaffe boliger til indvandrere og flygtninge, som ofte har manglende kendskab til boligmarkedet og få kontakter. Der er mangel på boliger til akut boligløse – såkaldte gennemgangsboliger, hvorfor mange børnefamilier placeres på herberger (hospitser). Væsentlige faktorer er her, at familierne mister den første bolig, de har fået tildelt, eller de forlader en bolig i en anden del af landet og søger mod Oslo. Udsættelser eller ophør af lejekontrakt er også væsentlig. Korte kontrakter for lejeboliger er almindelige. Tidligere var lejekontrakter af ét års varighed almindeligt. Senest er kontraktperioden på det private marked sat til tre år. Hertil kommer skilsmisser/familiebrud, psykosociale problemer og misbrug. Specielt for etniske nordmænd er misbrug en væsentlig faktor i forbindelse med tab af bolig (Holm og Yttri, 2002)

En undersøgelse af udsættelser fra både private og kommunale boliger i større bykommuner i Norge viser, at selv om huslejerestanser er den direkte

årsag til de fleste udsættelser, er det ikke de traditionelt dårligt stillede, som udgør den største andel af de, som sættes ud fra deres bolig. Indtrykket er, at flertallet af de, som faktisk bliver sat ud, har en økonomi, som skulle gøre det muligt for dem at overholde deres betalings forpligtelser overfor husejeren. Når relativt mange alligevel ikke kan klare at betale huslejen, drejer det sig om, at mange har større eller mindre problemer med at styre deres egen økonomi (Holm, 2001).

## Fremtidsudsigter vedr. det boligsociale område i Norge

Der er ingen tegn på, at der vil blive etableret en egentlig almennyttig boligsektor i Norge, som den fx kendes i Sverige og Danmark, til at imødekomme de boligmæssige behov som unge i etableringsfasen, andre med varige eller midlertidige lave indtægter plus den gruppe, som allerede i dag har fået en bolig via en kommune, har. Indbegrebet af norsk boligpolitik vil formentlig fortsætte med at være, at alle skal have mulighed for at eje deres egen bolig.

Der er en forventning om, at boligsamvirket via byggeri af billige boliger fortsat skal lette og muliggøre, at folk kan etablere sig som andelsejere i et borettslag opført af et boligbyggelag. Boligsamvirket peger imidlertid på, at en fortsættelse af denne rolle forudsætter adgang til billige byggegrunde og lån eller tilskud, som ikke er til stede, hvorfor boligbyggelagene ikke kan gøre noget på området. Og da videre salg af boliger i borettslagene ikke er reguleret, er der set fra boligsamvirkets synspunkt heller ikke nogen grund til at sælge boliger under markedsprisen. Endelig vurderes markedet at være meget usikkert, hvilket fjerner incitamentet til at påtage sig risikoen ved at opføre nyt boligbyggeri. Erfaringerne fra boligkrakket i 1988/89 er her med til at vedligeholde denne risikoaversion. Boligbyggelagene har derfor kun i meget begrænset omfang opført udlejningsboliger, som de selv forvalter, og har foreslået såkaldte "lavinskudsboliger" som en løsning.

Lavinskudsboliger er boliger med et særligt stort fælleslån, sådan at den enkeltes indskud bliver meget lav. For at huslejen, som skal dække renter og afdrag på fælleslånet, ikke skal blive for høj, ønskes det at boligerne skal bygges på billige grunde. Endelig må der være en kontrol med boligtildelingen og en regulering af et videre salg af boligen.

En udvikling af udlejningsboliger eller lavinskudsboliger i boligsamvirkets regi vil kræve kommunal medvirken. Dette er prøvet i Bergen, hvor boligbyggelag både har opkøbt kommunale boligejendomme og opført boliger til udleje i samarbejde med kommunen. Kommunen har her bidraget med anvendelige byggegrunde og rimelige købspriser samt formidling af tilskud og lån fra Husbanken. Kommunen har i disse ejendomme mulighed for at anvise til 25 procent af boligerne. De øvrige boliger udlejes til boligbyggelagene egne medlemmer til en leje under markedsniveau. Tildelingen sker efter anciennitet. Beboerne skal være under 30 år og lejekontrakten er tidsbegrænset.

Men generelt har kommunerne ikke vist stor interesse for at indgå i et samarbejde med boligbyggelag for at udvikle sociale boliger eller for at udvide antallet af egne boliger til dette formål. Årsagen til denne tilbageholdenhed er formentlig økonomiske forhold, organisatoriske problemer med drift og vedligeholdelse og vanskelige og krævende beboere, som det er vanskeligt at få ud af boligerne, når deres tidsbegrænsede kontrakt udløber. Kommuner frygter, at bedre boligtilbud kan tiltrække husstande med behov for en dyr service og økonomisk støtte.

I forbindelse med en kortlægning af kommunale boliger i 1993 vurderede kommunerne, at behovet for sociale tilbud var langt større end man kunne imødekomme. Denne situation var uændret i 2000, hvor kortlægningen blev gentaget. I de større byer, hvor problemet var størst, var antallet af sociale



boligtillbud blevet formindsket i perioden fra 1993 til 2000 (Brattbakk og Hansen 2002). Kommunerne havde imidlertid i samme periode bygget mange nye omsorgsboliger til ældre, hvortil der var statslige tilskud.

De boligsociale handleplaner, som de norske kommuner aktuelt arbejder med, udmunder som regel i planer om at opkøbe eller opføre nye boliger til forskellige vanskeligt stillede grupper. Der er eksempler på kommuner, hvor antallet af kommunale boliger foreslås fordoblet. Samtidigt er der en tendens til, at kommunerne hæver lejen for at reducere efterspørgslen. Men i områder med relativt få udlejningsboliger kan dette være med til at hæve huslejeniveauet<sup>4</sup> på hele lejemarkedet.

I den seneste redegørelse vedrørende boligmarkedet i Norge (NOU:2002:2) udarbejdet af et udvalg nedsat af regeringen, anbefales det at styrke et

*"ikke-kommersielt, skjernet utleiemarked, som supplement til å gi behovsprøvde lån. Hovedlinjen skal fortsatt være bistand til etablering i eierbolig, men det foreligger tungtveiende grunner for å øke tilbudet av ikke-kommersielle utleieboliger, både for varig vanskeligstilte og for husholdninger med midlertidige boligproblemer. Etter utvalgets vurdering er det helt nødvendig med økte bevilgninger til boligtilskuddsordning<sup>5</sup> for å få dette til" (NOU 2002:2, side 241).*

Udvalget anbefaler, at kommunerne bruger princippet om omkostningbestemt husleje i deres egne boliger under den forudsætning, at bostøtteordningen forbedres. Beboere, som ikke kan betale en omkostningsbestemt husleje, skal have bostøtte.

Ifølge Hansen (2002) vil udvikling af en "ikke kommerciel" udlejningssektor i Norge kræve et nært samarbejde mellem kommuner og boligbyggelag, som skal have til opgave at bygge og forvalte disse udlejningsboliger, hvor der er et stort tilskudselement. Vælges fx den model, som er afprøvet i Bergen, får kommunen mulighed for at anvise til 25 procent af boligerne, mens medlemmer af boligbyggelaget tildeles resten. Kommunen slipper for at være forvalter og husvært, og koncentrationer af vanskeligt stillede beboere bliver mindre end i dag, men tilskuddet vil blive spredt ud på flere end den snævre målgruppe. Tilskudsmidlerne skal derfor formentlig være langt større end hidtil. Endelig vil der i denne model være behov for at sortere de boligsøgende for at sikre, at de mest krævende og vanskelige beboere holdes ude. Denne sortering af de boligsøgende kan imidlertid blive en meget konfliktfyldt og vanskelig sag (Hansen 2002).

Som en opfølgning af NOU (2002:2) *Boligmarkedene og boligpolitikken*, arbejder regeringen som nævnt med en ny stortingsmelding om boligpolitikken. Temaer som vil blive behandlet er: boligfordeling, boligforsyning, boligkvalitet og Husbankens lånevirkosomhed og organisering. Meldingen forventes fremlagt for Stortinget i sommeren 2003.

<sup>4</sup> Der foreligger ikke nogen pålidelig huslejestatistik i Norge

<sup>5</sup> Boligtilskudsordningen forvaltes af Husbanken. Tilskud gives dels til kommuner og enkelte andre til byggeri af udlejningsboliger, dels til individuelle boligsøgende med henblik på at de skal være i stand til at finansiere køb af egen bolig.

## 6. Sociale boliger i Tyskland

### Det sociale boligsystem

De sociale boliger udsprang af bolig manglen efter 2. verdenskrig, hvor man skønnede, at der manglede 4-5½ mill. boliger.

Vesttyskland fik sin første boligbyggelov (1. Wohnungsbaugesetz, WobauG) i 1950. Den blev i 1956 afløst af den anden boligbyggelov (2. Wohnungsbaugesetz, WobauG). Den kom også til at gælde for de nye delstater efter sammenlægningen af Vest- og Østtyskland.

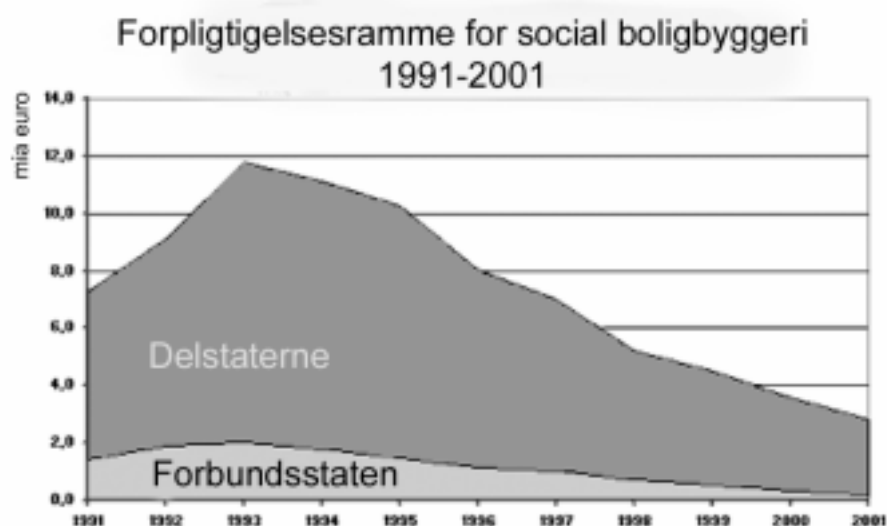
Den 2. boligbyggelov er blevet ændret et stort antal gange, bl.a. indførte man en ny støtteform, den 2. støtteform ved en lovændring i midten af 60'erne. I 1989 indførte man den 3. støtteform.

Indtil 1990 fungerede de almennyttige boligforeninger som særlige foreninger med skattefrihed og de var underlagt særlige regler for aktivitet. Det er fra 1990 ændret, så de nu i forhold til lovgivningen fungerer som private boligselskaber. De kan fortsat i deres praksis forfølge almennyttige mål.

Fra 50'erne og til og med 70'erne byggede man i størrelsesordenen 500.000 boliger om året. I de to første årtier udgjorde de sociale boliger fra en 1/3 til ¼ af det samlede byggeri. I de senere år har andelen været ca. 10 pct.

### Støttesystemet

Det tyske støttesystem er som æsker i æsker. Forbundsstaten fastlægger de overordnede rammer for, hvorledes man kan støtte, og for hvilke betingelser eller typer af betingelser der skal være opfyldt for, at man kan få støtte, og for hvad forbundsstaten betaler.



Figur 4. Økonomiske rammer for socialt boligbyggeri

Delstaterne kan så indenfor disse rammer udforme deres konkrete regler for støtte. Siden 1989 har forbundslovgivningen givet delstaterne vide muligheder for selv at fastlægge de konkrete rammer for det sociale boligbyggeri i delstaten. De kan tage beslutninger om målgrupper, støtteformer, støttens størrelse, udformningen af de enkelte instrumenter og en lang række af be-

tingelserne for støtten. Som det kan ses af figuren ovenfor, så er det delstaterne, der betaler den største del af den offentlige støtte.

Forbundsstatens støtte fordeles til delstaterne efter en fordelingsnøgle, der er aftalt mellem forbundsstaten og delstaterne. Delstaterne forpligtiger sig til mindst at yde et bidrag lig det, de modtager fra forbundsstaten.

Delstaterne opfordres i lovgivningen til at udarbejde et flerårigt program for støtten til sociale boliger. I det skal de angive hovedmål for støtteprogrammet, forventede antal støttede boliger og deres ejerform (ejer eller leje boliger), boligformer og personkreds til de støttede boliger. De skal angive hvilke støtteformer de vil anvende, deres omfang og finansieringsrammer. Støtteprogrammerne giver ikke nogen noget retskrav på støtte til sociale boliger.

Kommunerne kan vælge at fungere under de rammer som delstaten fastlægger og dermed med delstatens tilskud. De kan også vælge selv at udforme en støttepolitik direkte med udgangspunkt i forbundstatslovgivningen.

Kommunerne fungerer mest som deltagere ved realiseringen af sociale boliger – gennem deres bypolitik, grundopkøb m.m. Opførelse af sociale boliger under et delstatsprogram kan være betinget af, at kommunerne bidrager økonomisk. Det sker oftest i større bysamfund og i vækstområder. Når kommunerne går ind med støtte er det ofte til sociale boliger med de laveste indkomstgrænser (1. støtteform eller tilsvarende udformning af støtten). Det giver ofte kommunerne mulighed for at få indflydelse på støttebetingelserne.

Som følge af delstaternes og til dels også kommunernes indflydelse på støttebetingelserne, kan de variere betydeligt fra sted til sted.

Støttesystemet for sociale boliger giver mulighed for at støtte:

- Boligbyggeri
- Modernisering af boliger
- Erhvervelse af anvisningsret til bestemte boliger
- Erhvervelse af bestående boliger

og mulighed for at sociale boliger både kan være lejeboliger og ejerboliger.

Nedenstående beskrivelse af støttesystemet vil fokusere på etablering af nye boliger som både leje og ejerboliger. Erhvervelse af anvisningsret vil også blive beskrevet. Reglerne for modernisering af boliger vil ikke blive beskrevet.

## Støtteformer

Der er gennem mange år eksisteret 3 støtteformer (Förderwege). De angiver forskellige kombinationer af støtteformer og betingelser for støtte.

Hver af de tre støtteformer har kunnet anvendes til etablering af sociale boliger som både leje- og ejerboliger.

Den første og den anden støtteform er fra forbundsstaten side lagt i forholdsvist faste rammer, mens den tredje giver deltagerne vide muligheder for at fastlægge den endelige udformning og for at lave aftaler med bygherrer. Den kaldes derfor også 'aftale støtteformen' (vereinbarte Förderung).

De tre former har været en del af den tidligere boligbyggelov (Wohnungsbaugesetz, WobauG). De sociale boliger, der er etableret under dem fungerer dog stadig under de betingelser, de er etableret under. Rammerne for de tre former har derfor fortsat betydning for de fungerende sociale boliger.

Den nye forbundslov, Boligstøtteleven (Wohnraumgesetz, WoFG), er mere en rammelovgivning, som giver delstater og kommuner vide muligheder for at forme deres egen støttepolitik til sociale boliger. De kan derfor udforme støttesystemer, der svarer til det, de kunne under de tre former i den tidligere lov. Den nye forbundslovgivning minder på mange måder om indholdet i den 3. støtteform.

Uanset formernes forskellighed, så er der nogle elementer, der indgår i alle ordninger og som danner en slags grundelementer for det tyske støttesystem. Det drejer sig om bl.a. indkomstgrænser, støtteformer, støtteomfang

og bindingsperioder. De vil blive uddybet efter en overordnet beskrivelse af de 3 gamle støtteformer og rammerne i den nye forbundslovgivning.

### *1. støtteform*

Ansøgere, der skal kvalificere sig til boliger under denne støtteform, skal have en indkomst, der ligger under den laveste af de anvendte indtægtsgrænser. Hustrunde med tre eller flere børn, familier med handicappede og enlige forældre har ofte fortrinsret.

Ordningen indebærer den højeste offentlige støtte og de laveste huslejer. Den gives typisk som lavt forrentede offentlige lån og som direkte tilskud. I f.eks. Saarland (2002) var renten på lån under den 1. støtteform de første 10 år 1 pct. p.a. og dernæst 5 pct. p.a.

Huslejen er som udgangspunkt omkostningsbestemt. Det offentlige fastsætter dog en bevillingsleje, som er den leje udlejereren må opkræve. Udlejereren får så en supplerende støtte til at dække forskellen i indtægterne mellem den beregnede omkostningsbestemte leje og bevillingslejen. Da kapitalomkostningerne under de samme betingelser typisk bliver mindre med årene, er der som regel mulighed for at støtten kan ændres, typisk ved at hæve renten på de offentlige lån. I mange tilfælde er sådanne ændringer af støtten forudsat fra starten.

Støtten forudsætter som regel, at boligerne fungerer som sociale boliger 45 år.

Den er anvendt til støtte til både leje og ejerboliger.

### *2. støtteform*

Støtte efter den 2. støtteform giver normalt også middelindkomster muligheder for at opnå støtte.

Den har først og fremmest været anvendt til at støtte indkomstsvage hustrunde til at købe egne boliger. Den anvendes normalt ikke til lejeboliger.

Det tillades normalt støtte til familier med indkomster op til 40 pct. over indkomstgrænserne under 1. støtteform. Der er også her normalt fortrinsret til familier med børn som under den 1. støtteform.

Støtten under denne form er mindre end under 1. støtteform. Støtten kan gives som lavt forrentede offentlige lån og direkte tilskud. Der anvendes meget den såkaldte "driftslån" (Aufwendungsdarlehen) hvor man løbende over typisk et tidsrum på 15 år får udbetalt støtten for dermed at mildne belastningen af renter og afdrag.

Støtten fastlægges typisk som standardbeløb eller gennem satser for højeste støtte. Der er kun undtagelsesvis ordninger, hvor støttens omfang ikke er begrænset.

Huslejen i lejeboligerne er som regel højere end i lejeboliger med støtte fra den 1. støtteform.

### *3. støtteform*

Denne støtteform er kun i løse rammer fastlagt fra forbundslovgivningen. Den giver delstater og kommuner en række muligheder for selv at fastlægge rammer for støtte til sociale boliger. De kan selv fastlægge, hvem der skal være berettigede til boligerne, hvor længe en bolig skal være bundet som social bolig og udformning af anvisningsregler til boligerne. Det er f.eks. muligt til normal situationer at anvende indkomstgrænser, som ligger 50 pct. over standard indtægtsgrænserne i 1. støtteform.

Delstaterne og kommunerne kan også frit indgå aftaler med investor om den offentlige støttes størrelse. Den kaldes derfor også for den aftale støtteformen (vereinbarte Förderweg)

Hver delstat kan derfor bruge den 3. støtteform til at udforme støtteformen og betingelserne for støtte, som de ønsker det. I de fleste anvendelser ligger indkomstgrænserne over de, der bruges i 1. støtteform. En række lande har dog brugt 3. støtteform med de indtægtsgrænser, der gælder i 1. støtteform.

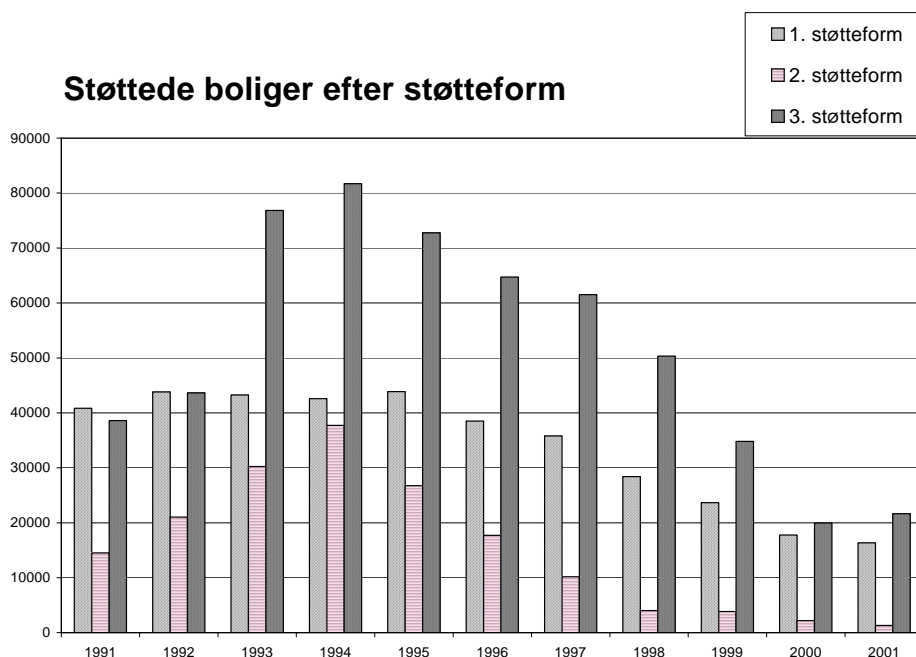
I München har man omvendt brugt den til at udvide kredsen, der kan modtage støtte ved at hæve indkomstgrænserne til 30 pct. og i særlige tilfælde 60 pct. over standard indtægtsgrænserne. Delstaterne kan selv fastsætte, hvor længe de støttede boliger skal fungerer som sociale boliger med de bindinger, der følger heraf.

Bindingstiden ligger i de fleste tilfælde mellem 10 og 25 år og med en overvægt på 10-15 år.

Der anvendes meget forskellige regler for startlejen. Den svinger fra bevilingslejen i den 1. støtteform og op til den normale leje i private udlejnings-ejendomme (Vergleichmiete – Mietspiegel).

Den 3. støtteform er anvendt både til leje- og ejerboliger.

Støtten er typisk udformet, så den er afhængig af en række faktorer, som f.eks. personkreds til boligerne, anvisningsret, bindingstidsrum, handicapvenlighed, energibesparende anlæg, afskrivningsforhold.



Figur 5. Antal støttede nybyggede boliger

Den tredje støtteform har siden dens indførelse været meget anvendt og specielt i det nye delstater. Her er 72 pct. af de nye sociale boliger i perioden 1991-2001 blevet støttet gennem den 3. støtteform, hvor det i de gamle delstater er 42 pct.

#### *Andre støtteformer*

Fra 1994 har der eksisteret en 4. støtteform hvor støttens omfang er afhængig af husstandens indtægt. Der er også delstater, der har anvendt 1. og 2. støtteform til et indkomstafhængigt støtteprogram.

Der findes også støtteordninger, der alene baserer sig på lovgivning i delstaterne og på midler fra delstaten.

#### *Den nye lovgivning*

Den nye forbundslovgivning (Boligstøtteleven, Wohnraumgesetz, WoFG) minder en del om den 3. støtteform. Den indholder standardkrav og regler, som delstaterne kan tage som udgangspunkt for deres konkrete udformning af reglerne. De har stor frihed til at anvende regler, der afviger fra standardreglerne, og kan derfor også - om de vil - udforme politikker, der svarer til dem de havde under boligbyggeloven.

Boligstøtteleven er trådt i kraft pr 1.1.2002 og erstatter den tidligere boligbyggelov (WobauG). Projekter har dog kunnet gennemføres efter den tidligere lov i 2002.

Støtten kan fortsat gives til følgende formål:

- Boligbyggeri
- Modernisering af boliger
- Erhvervelse af anviseringsret til bestemte boliger
- Erhvervelse af bestående boliger

Boligstøtteloven er udformet, så man i højere grad kan tilgodese følgende:

- Mere målrettet kan bruge det til særlige befolkningsgrupper.
- Højere grad at lade eksisterende boliger overgå til sociale boliger.
- Bedre muligheder for at erhverve en ejerbolig som social bolig.
- Bedre muligheder for at kunne bruge loven som en del af bypolitikken.
- en mere forenklet forvaltning.
- Man har fjernet ca. 200 reguleringer.
- Den er gjort mere åben og fleksibel, så den bl.a. kan bruges både i afvandings- og vækstområder.
- Der er overladt mere til delstaterne og kommunerne.

Den offentlige støtten kan have følgende former:

- lån
- tilskud
- kaution, garantier og lignende
- tilvejebringelse af billige byggegrunde

### Rammerne for støtten

Boligstøtteloven indeholder angivelse af nogle elementer, der kan eller skal indgå i en offentlig støtte. Man kan sige, at den angiver hvilke typer regler man skal have med, samt et standard indhold for disse regler. Det er herefter op til delstater og kommuner at give disse regeltyper en konkret udformning.

De mange typer elementer, der kan blandes med forskelligt indhold, giver mulighed for mange forskellige støtteprogrammer og dermed også mulighed for at tilpasse dem til de lokale forhold og ønskede politikker.

Der er følgende centrale elementer som normalt indgår Boligstøtteloven og i delstaternes konkrete udmøntning af den:

- Støtteberettigede
  - Indkomstgrænser
  - Typer af husstande
- Finansieringen
- Huslejen
- Boligernes størrelse og kvalitet
- Bindingernes tidsrum
- Boliganvisning

#### *Støtteberettigede*

Adgangen til de sociale boligerne bestemmes først og fremmest af husstandens indkomst. Der indgår også i mange støtteprogrammer udpegnings af særlige målgrupper.

I boligstøtteloven er der (WoFG §9) angivet nogle standard indtægtsgrænser for, hvem der er berettiget til at flytte ind i en social bolig. Er man enlig skal man have en årsindtægt, der ligger under 12.000€. Er man par, er indtægtsgrænsen 18.000€. For hver ekstra person, der er knyttet til husstanden (børn, forældre, niecer m.fl.), hæves indtægtsgrænsen med 4.100€. De er hævet lidt i forhold til de grænser, der blev anvendt i den tidligere boligbyggelov. Der er specifikke regler for, hvilke indtægter og fradrag, der indgår i beregningen af en husstands indtægt.

Omkring 2000 lå 39 pct. alle husstande under standard indtægtsgrænserne i boligbyggeloven. I de gamle delstater var det 37 pct., mens det i de nye delstater var 47 pct. I 1994 var det for alle delstaterne 44 pct.. I den nye bo-

ligstøttelov er standard indtægtsgrænserne hævet lidt. Det er derfor rimeligt at vurdere, at det stort set er den samme andel af husstandene, der ligger under standard indtægtsgrænserne i den nye lov. I en del af bebyggelserne, specielt dem under 2. og 3. støtteform, er indtægtsgrænserne forhøjet med en procentsats. Andelen af husstande, der kan få adgang til en social bolig, er derfor større end de tal, der gælder for standard indtægtsgrænserne.

For enkeltpersoners husstande er andelen stort set som gennemsnittet. For topersoners husstande er den lidt lavere, mens andelen der ligger under grænserne er større for større husstande. Indtægtsgrænserne er afhængige af husstandenes størrelse. 53 pct. af 5 personers husstande lå således under standard indtægtsgrænserne. Tilsvarende vokser andelen af husstande under grænserne for et voksende antal børn i husstanden. 70 pct. af enlige forældre med et barn lå under og 80 pct. af enlige forældre med to børn. (Ulbrich, Rudi, september 2000).

Delstaterne kan afvige fra disse grænser efter nogle meget åbne retningslinier. De gør de typisk på to måder.

Det er for det første almindeligt, at man til bestemte programmer fastsætter indkomstgrænser, der ligger en bestemt procentdel over standardgrænserne. For den 1. støtteform er der normalt anvendt standard indtægtsgrænser, mens indtægtsgrænserne normalt ligger 40-60 pct. over standardgrænserne i den 2. støtteform. I den 3. støtteform er der større spredning, men også har en del programmer med indtægtsgrænser på 40-60 pct. over standardgrænserne. Der var i en undersøgelse for 1996 også eksempler på op til 100 pct. over (Behring, Kircher og Ulbrich, 1998)

Der indgår i delstaternes programmer ofte en række særlige målgrupper. Reglerne i programmerne for disse grupper kan indebære, at man kun får støtte, hvis husstanden opfylder kriterierne. Det kan være børnerige familier, unge familier, handicappede, enlige forældre,

Reglerne for grupperne kan også indebære en prioritering af disse grupper, så de på en eller anden måde får en første ret til boligerne. Nogle steder reserverer man en vis del af boligerne til disse grupper, og andre steder kommer de blot foran i køen, hvis der er venteliste.

En husstand skal for at kunne få en social bolig have en boligrettighedsattest (Wohnberechtigungsschein). Den udstedes af delstaten og angiver, hvilke støtteprogrammer husstandens indtægter og størrelse berettiger til. Med den i hånden vil en udlejer kunne anvise bolig til husstanden med mindre anvisningsretten er overladt til det offentlige.

Indtægtsgrænserne gælder ved indflytning. Stiger husstandens indtægt, kan den fortsat bo i boligen. Husstanden kan dog blive pålagt at betale en højere husleje. Denne regel blev indført i begyndelsen af 80'erne (Fehlbelegungsabgabe) og er blevet overført til boligstøtteloven (nu under betegnelsen, udligningsbetaling, Ausgleichszahlung, WoFG §34-37). Reglerne indebærer, at man kan opkræve en forhøjet husleje for grupper med indtægter over indtægtsgrænserne for boligen - op til den normale leje for en tilsvarende lejlighed i en privat udlejningsejendom.

Det er dog langt fra altid, at kommunen eller delstaten kræver, at der skal betales en udligningsbetaling. Kommunen kan bl.a. vurdere, at det vil skade beboersammensætningen i et område, hvis man indfører en sådan betaling. Beløbet skal også stå i et rimeligt forhold til de administrative omkostninger ved at opkræve beløbet.

I Nordrhein-Westfalen har man i nogle områder valgt at lade beboerne betale et udligningsbeløb. Det er indkomstbestemt. En husstand kan i Nordrhein-Westfalen have en indtægt, der ligger på op til 20 pct. over grænserne, før den skal betale udligningsbeløb. Herefter skal der til huslejen lægges de beløb, der fremgår af tabel ovenfor. Den normale husleje kan f.eks. være 4,20€ pr m<sup>2</sup>. Hvis sammenligningshuslejen er f.eks. 5,80 € pr m<sup>2</sup>, kan huslejen dog højst stige hertil uanset, at indtægten berettiger til et tillæg, der bringer huslejen over dette beløb.

#### Udligningsbeløb i Nordrhein-Westfalen.

Procent over indtægts-grænsen	Ekstra betaling i € pr m <sup>2</sup> pr måned
20	0,35
30	0,75
40	1,50
50	2,00
60	2,50
70	3,00
80	3,50

Det kan være betydelige andele af beboerne i de sociale boliger, som har indtægter over de adgangsgivende indtægtsgrænser. Der har i 80'erne været nævnt tal på 25 pct. I Hannover havde 41 pct. af lejerne i de sociale boliger i 1998 indtægter, så man kunne opkræve udligningsbeløb. Disse beløb blev dog kun opkrævet hos 7 pct. af lejerne.

Det er en generel erfaring, at reglerne for udligningsbeløb kun i lidet omfang får beboere til at flytte.

#### *Boligernes størrelse og kvalitet*

Støtten er typisk sat i forhold til boligernes størrelse og med krav om maksimumsstørrelser i forhold til antal rum.

I Rheinland-Pfalz måtte en et-rum bolig f.eks. maksimalt være 50 m<sup>2</sup> og en fem-rum højst 115 m<sup>2</sup> (netto m<sup>2</sup>, hvor de danske m<sup>2</sup> tal typisk er brutto, og derfor ligger ca. 20 pct. højere for de samme boliger).

Der stilles typisk også nogle generelle krav til byggeriets kvalitet og udstyr og til rummernes mindste størrelse.

#### *Huslejen*

Udgangspunktet for huslejerne i det sociale boligbyggeri har i den tidligere lovgivning været en omkostningsbestemt leje og en bevillingsleje (Bewillungsmiete).

Huslejen måtte som udgangspunkt ikke overstige bevillingslejen (pr m<sup>2</sup> pr måned). Den blev fastsat af bevillingsgiveren (typisk delstaten) og indgik som en del af aftalen for den offentlige støtte.

Med den nye regulering anvendes der også en højst tilladelig leje (bevillingsleje).

#### *Regler for anvisning til boligerne*

Som grundregel (Belegungsrechte) gælder, at en udlejer af en social bolig kun må udleje til personer, der har en boligrettighedsattest (Wohnberechtigungsschein). Det er da udlejer, der anviser til boligen.

Det offentlige kan i forbindelse med aftalen om støtte betinge sig yderligere bestemmelser om anvisning af bolig. Der er to former:

- Indstillingsret (Benennungsrechte), hvor det offentlige får ret til at indstille tre boligsøgende til bestemte boliger. Udlejeren er da forpligtet til at udleje til en af de tre indstillede.
- Anvisningsret (Besetzungsrecht), hvor det offentlige har ret til at anvise en boligsøgende som lejer til en bestemt lejlighed.

Anvisningsretten og indstillingsret overlades normalt til kommunerne.

Der er forskellig praksis i forhold til at kræve indstillingsret og anvisningsret. I 90'erne var der fire delstater, der - i forbindelse med 1. støtteform - krævede anvisningsret. En delstat krævede det til alle støttede boliger, en anden til halvdelen og en til hver tiende og så indstillingsret til de øvrige. Den fjerde krævede anvisningsret for de første 15 år. Der var fire lande, der krævede indstillingsret. I boliger med 3. støtteform krævede 3 delstater anvis-



ningsret, mens 5 krævede indstillingsret. (Behring, Kirchner og Ulbrich, 1998 side 13 og side 23)

Boliger, der ejes af almene boligselskaber, kan i deres vedtægter eller på anden måde have besluttet at stille boliger til rådighed til personer, der anvises af kommunen; og også til boliger, der ikke er bundet af betingelserne for sociale boliger i henhold til lovgivningen. En del af de almene boligselskaber er tæt forbundet med kommunerne og fungerer derfor i praksis meget som var de kommunalt ejede boliger.

Anvisningsreglerne kan have betydning for, hvem der får adgang til boligerne. Udlejere kan være skeptiske overfor bestemte befolkningsgrupper. Udlejere kan derfor, hvis de kun er forpligtiget til at tage personer med en boligrettighedsattest fravælge disse grupper. Det rammer typisk udlændinge (f.eks. tyrkere fra Anatolien), tyskere fra Østeuropas (Aussiedler), husstande med mange børn, eneforsørgere, ugifte par og bofællesskaber (GEWOS 1987, s 135 \*\*\*\*).

I følge boligstøtteleven (Wohnraumförderungsgesetz, WoFG) kan støtte-midler anvendes til erhvervelse af anvisningsret i en af de tre former. Bestemmelsen har under den tidligere lovgivning, der har haft tilsvarende bestemmelser, ikke været en succes (Behr m.fl \*\*\*\*). Der har kun været få ejere, der har villet acceptere betalingen for en binding på f.eks. 5 år for at skulle modtage persongrupper, de ellers ikke ville tage ind som lejere.

Kommunerne har i følge den tidligere bindingsreguleringslov (Wohnungsbindungsgesetz) haft mulighed for at kræve indstillingsret (med tre forslag), hvis der var alvorlige boligproblemer i kommunen.

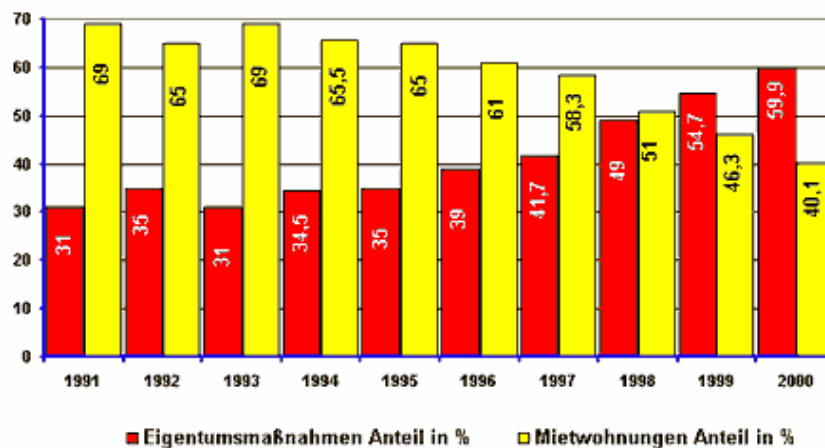
I en undersøgelse fra 1991 (Kirchner, 1991) konkluderes det, at udgifterne til køb af anvisningsret i tre større byer (Düsseldorf, Frankfurt og Nürnberg) var mindre, når det skete i eksisterende boliger sammenlignet med anvisningsret erhvervet gennem støtte til nybyggeri. Det var dog kun få udlejere, der lod kommunen købe anvisningsret til deres udlejningsboliger. I en rapport om udviklingen i Hannover (i 1999) konkluderes det, at det vil være ønskeligt med offentlige anvisning til flere boliger i private udlejningsejendomme, men at der kun er skaffet få af sådanne, og at det bliver vanskeligt at få sådanne anvisningsretter. Det vil i følge embedsmændenes vurdering kræve et betydeligt overbevisningsarbejde i forhold til udlejerne at skaffe sådanne anvisningsboliger i et større antal.

### *Ejeboliger*

Støtteprogrammerne inkluderer som regel også støtte til sociale ejerboliger. Der gælder stort set de samme betingelser for de sociale ejerboliger som for lejeboligerne, bortset fra at man kun kan få støtte til køb af en ejerbolig, hvis det er første gang man køber ejerbolig. Der er normalt et maksimumsbeløb for hvad en ejerbolig må koste. Den ligger i f.eks. i Schleswig-Holstein på op til 180.000€. Støtten er typisk også mere fordelagtig for husstande med børn.

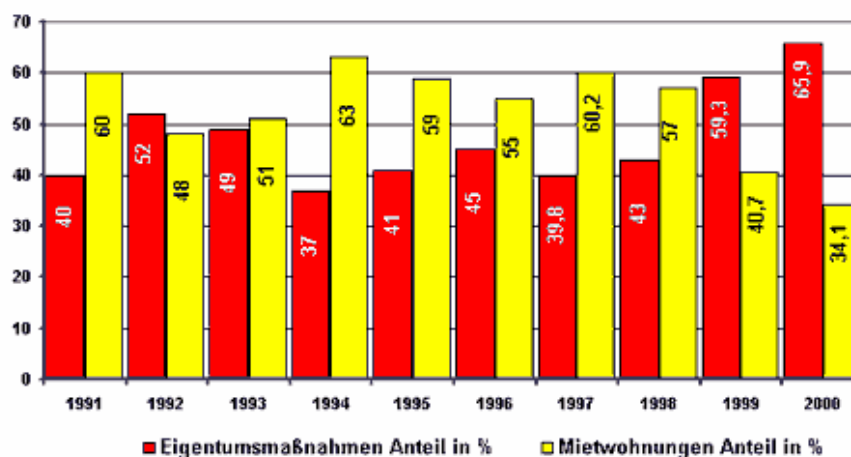
### Sozialer Wohnungsbau: Struktur der Bewilligungen

Westliche Bundesländer



### Sozialer Wohnungsbau: Struktur der Bewilligungen

Östliche Bundesländer



Figur 6. Det sociale nybyggeris fordeling på ejerformer i hhv. Vest- og Østtyskland.

Flere sociale boliger bygges som almene ejerboliger. I 1999 og 2000 blev der bygget flere sociale ejerboliger end lejeboliger.

#### Økonomisk støtteformer

Der indgår typisk tre finansieringskilder til sociale boliger. For det første investors egen finansiering. Den anden type er statslån og subsidier. Endelig er der for det tredje lån fra kapitalmarkedet. Disse lån kan være garanteret af det offentlige, hvad der kan give grundlag for billigere lån.

Der er stor forskel på, hvor stor vægt de forskellige finansieringskilder indgår med i de enkelte projekter. I de gamle delstater var i 1994 18 pct. finansieret med offentlig kapital, 49 pct. fra det kapitalmarkedet og 33 pct. fra investorernes egne midler. I de nye delstater kom en større del fra kapitalmarkedet og en mindre del fra offentlig kapital (Smith, J, 1997)

Den offentlige støtte under 1. og 2. støtteform har typisk bestået af følgende tre former for støtte:

- Kapitalsubsidier i form af lavforrentede lån til delvis finansiering af byggeudgifterne.
- Løbende støtte til drift; normalt betalt over en periode på 15 år med faldende støtte og typisk som proportional med lejlighedens størrelse.
- Lån til løbende kapitalomkostninger. Lånene gives ofte som afdrag og rentefrie lån i 15 år. Efter det 15. år betales typisk en rente på 6 pct. p.a.

og et afdrag på 2 pct.. Lånenes størrelse er proportional med lejlighedernes størrelse.

Under den 3. støtteform er der en større variation og fleksibilitet. Normalt er det dog den samme type støtte, der indgår, men specielt rentefastsættelsen på lån kan være anderledes.

Da en af betingelser for støtte er, at huslejen holdes på en fastsat bevillingsleje er det muligt at omkostningerne ikke vil blive dækket af lejeindtægterne, hvis man udelukkende anvender standardstøttebeløbene. Bevillingslejen fastsættes som en leje, der skal svare til, at boligerne skal være tilgængelige for lavere indkomstgrupper. Den fastsættes normalt af delstaten som en generel ramme for støtte.

Man udregner derfor hvor meget en omkostningsbestemt leje skulle være og laver derefter en justeringsstøtte, hvis den omkostningsbestemte leje er større end bevillingslejen. Denne justeringsstøtte, skal da dække forskellen mellem indtægterne ved den omkostningsbestemte og bevillingslejen.

Den omkostningsbestemte baseres på byggeomkostningerne, grundudgifter, renteudgifter på byggelånene og estimering af de efterfølgende driftsudgifter. Ofte fastsættes der en overgrænse for disse udgifter. I nogle delstater anvender man estimerede standardbeløb for byggeomkostningerne, grundudgifter og udgifter til byggelån. I andre anvendes de faktiske afholdte beløb.

I beregningen af den omkostningsbestemte leje indgår typisk en rente på 4 pct. på mindste egenkapitalen på 15 pct. af omkostningerne og 6½ pct. på den derover liggende egenkapital. Der er endvidere inkluderet en afskrivning på 1 pct.. Driftsudgifterne fastsættes efter nogle standardberegninger.

Hvis den beregnede omkostningsbestemte leje er højere end bevillingslejen, får udlejeren en justeringsstøtte (Anpassungsverzicht), der indebærer at han vil have det samme overskud, som hvis han kunne opkræve den omkostningsbestemte leje. Den justeringsstøtte kan ændres hvis der i støtteperioden sker ændringer i ejendommens økonomi.

Det offentlige bærer en stor del af risikoen ved finansieringen af de sociale boliger. Hvis det offentlige betaler støtte til lånene, vil der typisk også ligge en offentlig garanti for lånene. Der eksisterer endvidere en institution "Förderungsanstalt für den Ländern", som garanterer for almene boligselskabers lån på det private marked.

Finansieringssystemet har været kritiseret for at være for generøst overfor investorerne (Hubert, 1992, s.5). Social boliger er blevet kritiseret for at være for dyre og med det offentlige som bærende hovedparten af risikoen (Toman, 1994, s 17).

### *Bindingernes længde*

Når en ejer får offentlige støtte knyttes der en række bindinger til støtten. Det er især regler for lejens størrelse og for hvem boligen kan udlejes til.

Disse bindinger gælder så længe er der knyttet offentlig støtte til bebyggelsen. De kan normalt ophæves, hvis ejeren fraskriver sig den offentlige støtte.

Bindingerne har under den 1. støtteform haft en tidshorisont på 40-45 år. Under den 3. støtteform er den væsentligt lavere og ofte et forhandlingsobjekt mellem det offentlige og ejeren.

## Boligsikring

Boligsikringssystemet blev indført i 1965. Systemet har forudsat, at betalingen for en rimelig bolig ikke skulle overstige 15 pct. til 25 pct. af en husstands totale udgifter.

Boligsikringen for en husstand er primært afhængig af husstandens størrelse, den samlede husstandsindkomst og lejens størrelse. Overstiger hus-

standens indkomst fastlagte beløb, kan der ikke gives boligsikring. Disse beløb er afhængige af husstandens størrelse.

Ca. 10 pct. af alle lejere modtager boligsikring efter forbundsstatens regler. Herudover har en del delstater deres egne supplerende boligsikring for at hjælpe dem, der ikke får tilstrækkeligt efter forbundsstatens regler.

Indtægtsgrænser bliver kun reguleret med nogle års mellemrum. Det betyder, at husstande, der ellers var berettiget, mister eller får mindre boligsikring alene på grund af den almindelige inflation.

En ny lov for boligsikring (Wohngeld) er trådt i kraft pr 1.1.2001. Den forhøjer satserne for boligsikring og forøger indtægtsgrænserne for, hvornår man kan få boligsikring.

## Ejertyper

Sociale boliger kan etableres af mange forskellige typer ejere. Ejere, der gerne vil etablere sociale boliger, kan gøre det, hvis de opfylder de almindelige krav til den sociale bolig.

Som det fremgår af nedenstående tabel, har de tidligere almennyttige boligselskaber haft hovedparten af de sociale boliger - med 58 pct. i 1978. I alt havde det offentlige og de almennyttige selskaber 62 pct. af de sociale boliger, mens private ejere havde 38 pct. (Der findes ikke nogen nyere tal).

Hvis det forudsættes, at hovedparten af de udlejde ejerlejligheder ejes af privatpersoner, så stod private enkeltpersoner bag ca. 26 pct. af alle sociale boliger. Det kan have sin baggrund i, at gunstige afskrivningsregler har gjort det rentabelt for private enkeltpersoner at investere i en udlejningsbolig. Private selskaber og fonde stod bag ca. 12 pct.

Tabel 10. Ejertyper for sociale boliger 1978.

Ejertyper for de sociale boliger			
	Antal leje boliger mill. boliger	Antal sociale leje- boliger mill. boliger	Andel af sociale lejeboliger pct.
1978, gamle delstater			
Almennyttige boliger	3,27	2,31	58,1
Offentligt ejede ejendomme	0,71	0,13	3,4
<i>I alt alment og offentligt ejerskab</i>	3,98	2,44	61,5
Private personer	7,49	0,97	24,5
Private boligselskaber	0,32	0,12	3,1
Fonde	1,09	0,17	4,2
Selskaber med anden hovedaktivitet	0,51	0,11	2,9
I ejerlejlighedsejendomme	0,61	0,09	2,2
Andre private ejerformer	0,28	0,06	1,5
<i>I alt privat eje</i>	10,3	1,52	38,4
<i>og heraf private selskaber</i>	2,2	0,46	11,7

Tallene baserer sig på 1 pct. Boligstikprøveundersøgelsen fra 1978, der er den seneste opgørelse på disse ejerformer.

De private selskaber har siden slutningen af 70'erne haft en byggeaktivitet på ca. 20 pct. af de nybyggede sociale boliger og med faldende aktivitet fra efter midten af 80'erne. De almennyttige selskaber har siden 60'erne og til midten af 80'erne haft en vigende *del af det sociale boligbyggeri*. Deres andel var i 60'erne ca. 60 pct. og var omkring 1978 på ca. 40 pct. Fra midten af 80'erne er det igen steget til ca. 60 pct. Det offentliges andel toppede med knap 10 pct. i 80'erne.

Byggeaktiviteten kan derfor ikke have medført større ændringer i fordelingen fra 1978 af sociale boliger på ejertyper. Da ophør af bindinger indebærer, at boligerne ophører med at være sociale boliger, kan afgangens som

følge heraf have ændret fordelingen. Det vil i givet fald give de almennyttige selskaber en mindre andel, idet de stod for en større del af de bebyggelser, hvor bindingerne nu ophører.

De sociale boligselskabers *andel af det samlede byggeri* er faldet markant. Det lå i begyndelsen af 60'erne på ca. 25 pct. I 90'erne lå det på ca. 10 pct. De private boligselskaber har haft en omvendt udvikling. De havde i begyndelsen af 60'erne knap 10 pct. og havde i 90'erne ca. 25 pct.

Tabel 11. Huslejernes afvigelse fra den gennemsnitlige husleje i sociale og private boliger med forskellige ejere.

Ejertype	Afvigelse fra den gennemsnitlige husleje (angivet i pct.) i 1978	
	i sociale udlejningsboliger	I fritfinansierede udlejningsboliger
Udlejede ejerlejligheder	7,7	13,1
Private enkeltpersoner	0,2	2,3
Interessentselskab	1,4	2,3
Almene boligselskaber	0,3	-18,9
Private boligselskaber	-1,9	-2,2
Boligfonde	8,7	1,2
Kredit- og forsikringselskaber	-0,1	5,9
Andre selskaber	-2,0	2,6
Det offentlige	-11,0	-15,5

Andre selskaber er selskaber, der har andet end bolig som deres hovedvirksomhed, Kilde: Rudi Ulbrich, Institut Wohnen und Umwelt, Internt notat

Huslejerne i de sociale boliger varierer i gennemsnit med de forskellige ejerformer, der står bag.

I de sociale udlejningsboliger lå huslejerne i 1978 i udlejede ejerlejligheder og i lejligheder med boligfonde ca. 8 pct. over den gennemsnitlige leje i sociale boliger. De almennyttige lå naturligt tæt på gennemsnittet, idet de har den overvejende del af de sociale boliger. De private boligselskaber sociale lejeboliger havde en leje, der lå lidt under gennemsnittet og det offentlige boliger ligger med 11 pct. den laveste gennemsnitshusleje.

I de frit finansierede lejeboliger, der ejes af de almene boligselskaber og det offentlige ligger lejen 16-19 pct. under gennemsnittet for de frit finansierede lejeboliger.

### De almennyttige selskaber

Det almennyttige boligselskaber har stadig en væsentlig rolle at spille i forhold til de sociale boliger.

De har stået for 58 pct. af alt socialt boligbyggeri i perioden 1949-1989 og er stadig den største gruppe af bygherrer af sociale boliger.

De almennyttige selskaber var indtil 1990 ikke skattepligtige. Det indebar bl.a., at der var regler som afgrænsede, hvilke aktiviteter de kunne gå ind i. De skulle have en tæt relation til deres hovedopgave på boligmarkedet. Det indebar også, at huslejen var omkostningsbestemt og ikke blev fastsat som for de private udlejningsboliger.

I slutningen af 80'erne blev det en stor offentlig sag, at et af de store almennyttige boligselskaber, Neue Heimat, ikke havde orden i sin økonomi. De havde bl.a. foretaget nogle investeringer, som medførte, at de var tæt ved at gå konkurs.

Det gav anledning til en lovændring, der ændrede de almennyttige boligselskabers status, så de nu blev skattepligtige. Samtidig fik de fjernet de lov-mæssige begrænsninger for, hvilke aktiviteter de kunne gå ind i.

De almennyttige boligselskaber bestod af tre hovedgrupper:

- *almennyttige selskaber*, der havde almennyttige boligformål som deres væsentligste formål. Bag disse stod og står stadig oftest kommuner og kirkelige organisationer.
- *almennyttige andelsboligselskaber*, hvor beboerne har en andel i ejendommen.
- *virksomhedsselskaber med ansatte som målgruppe for boligerne*

De almene andelsboligselskaber blev ikke omfattet af ændringerne og er fortsat ikke skattepligtige.

Ændringerne betød, at de almene boligselskaber ikke længere var forpligtigede til at lade huslejerne i være omkostningsbestemt i de af deres boliger, der ikke var sociale boliger i henhold til boligbyggeloven. Det drejer sig i dag om i størrelsesorden 1,5 mill. boliger. Disse boliger kan derfor i henhold til lejelovgivningen lejes ud som private udlejningsboliger.

Mange af de almennyttige selskaber – og i sær de kommunale og de kirkelige, samt de mindre andelsboligforeninger – var ifølge deres fundats forpligtiget til at drive en almen virksomhed med boligsociale mål. Det er kun få af de almene boligselskaber, der radikalt har ændret deres aktivitet, sådan at andre aktiviteter er blevet hovedaktivitet. Der havde været forventninger om, at de ville kaste sig over f.eks. erhvervsbyggeri, byudvikling, boligforvaltning for andre og boliger til salg.

Huslejerne i de private udlejningsboliger (de frit finansierede), som de almennyttige selskaber har, lå i 1978 i gennemsnit 19 pct. under huslejerne i private udlejningsboliger. Det indikerer, at en del almene boligselskaber i deres huslejepolitik har fulgt deres boligsociale formål, selvom de har haft lovbaggrund for at kræve en højere husleje.

De almene boligselskaber og andelsboligselskaberne er nu sluttet sammen i en fælles organisation og fremtræder derfor som en blok, selvom de formelt har samme vilkår som private boligselskaber.

De almene boligselskaber har i 90'erne fortsat haft en stor andel (64 pct.) af byggeriet af sociale boliger efter 1. støtteform (i alt 110.000). De sociale boligselskaber har imidlertid i 90'erne mistet andele af det sociale boligbyggeri under den 3. støtteform (i alt 300.000). Her har de kun haft en andel på 47 pct.

## De private selskaber og private ejere

Privat ejerskab står bag knap 40 pct. af alle sociale boliger.

Private enkeltpersoner udgør en stor del af de private udlejere. Der var i 1987 19 mill. boliger, der var ejet af enkelt personer og interessentselskaber. Heraf var knap 10 mill. udlejet. Ca. 1 mill. af disse var udlejet som sociale boliger, svarende til 25 pct. af de sociale boliger.

De mange private enkeltpersoner som bygherrer har sin baggrund i en investeringsinteresse og i en sikring til alderdommen. Den er blevet støttet af mulige skattebesparelser i sær i 70'erne og har i sær være gunstige for selvstændige erhvervsdrivende. Der kan udskilles tre typer private enkeltpersoner:

- den klassiske amatørudlejer, der har kun ejer et eller nogle få huse.
- den private udlejer, der ejer et mindre antal bolig, og som har overladt administrationen af dem til en administrationselskab
- den private udlejer, der har et større antal boliger og har egen administration til at drive dem. I den sidste grupper er der udlejere, der har samme karakter som private boligselskaber.

De private boligselskaber har en andel på ca. 12 pct. af alle sociale boliger, hvis man medregner fonde og selskaber, der har andet end boliger som deres hovedaktivitet. De kaldes også for de 'frie' boligselskaber. Det stammer fra den periode hvor de almennyttige var skattefri og derfor havde en række bindinger på deres aktiviteter.

## Bindingernes ophør

En bolig ophører med at være en social bolig, når den offentlige støtte og bindingerne om udlejning, huslejestørrelse m.m. ophører. Det betyder at boligerne derefter kan udleje som private udlejningsboliger.

Der er forskellige vurderinger af, hvor stor en afgang af sociale boliger det vil give og hvornår. Det er ikke muligt at give præcise bud herpå. Ejere kan i mange tilfælde betale sig til en tidligere ophævelse af bindingerne. I de fleste ejendomme kan sluttidspunktet for afviklingen af lånene ændres, hvis betingelserne for dem ændres.

I Nordrhein-Westfalen forventer man, at bindingerne ophører for 460.000 sociale boliger mellem 2000 og 2009. Det svarer til ca. halvdelen af de boliger der er støttet gennem den 1. støtteform, som udgør 60-70 pct. af de sociale boliger i Nordrhein-Westfalen.

På forbundsniveau skønnes det, at den årlige afgang af sociale boliger fremover vil udgøre knap 100.000 ud af den samlede bestand på ca. 2.3 mill. boliger. Det er især de store mængder boliger der blev bygget i 60'erne og 70'erne, hvor bindingerne ophører. Deres bindingsperioden er typisk omkring 45 år. Det skal sammenholdes med, at der de sidste år årligt er bygget 30-40.000 sociale boliger.

Den almennyttige boligselskabers forening vurderer, at denne afgang og det i øvrigt lave byggeri – til trods for en forventet befolkningstilbagegang - vil medføre vanskeligheder med at kunne skaffe boliger til de boligsociale målgrupper. Det vil i sær være tilfældet i de gamle delstater og i vækstområder.

## Byggeomkostninger

Der har været kritik af byggeomkostningerne, der betragtes som høje i forhold til mange andre europæiske lande (Smith, J, 1997). Det er baggrunden for, at forbundsregeringen i efteråret 2001 har igangsat et initiativ, der skal fremme en sænkning af omkostningerne ved boligbyggeri og herunder i særlig grad det sociale boligbyggeri.

I programmet indgår flere mål:

- rationaliseringsmuligheder gennem byggeplanlægning, gennemførelse og ved skånsom renovering bl.a. gennem bedre kommunikation mellem de involverede parter.
- tilvejebringelse af billige byggegrunde
- sænkning af tilslutningsgebyrer for energi og vand og afvikling af bureaukrati og omkostningstunge reguleringer.
- praksisnær uddannelse af rådgivere m.m til prisbevidst byggeri.
- støtte til interdisciplinært samarbejde mellem institutioner.
- kontinuerlig information om mulighederne for prisbilligt byggeri for bl.a. at fremme borgeres egen ansvarlighed.
- øge mulighederne for markedstransparens og forbrugerbeskyttelse
- bedre udnyttelse af byggeforskning.

## Sociale konsekvenser

Indkomstfordelingen for beboere i de sociale boliger har generelt og i forhold til andre lande været forholdsvis jævn.

Nedenstående figur viser andel af befolkningen i forskellige indkomstgrupper, der bor i socialt boligbyggeri.

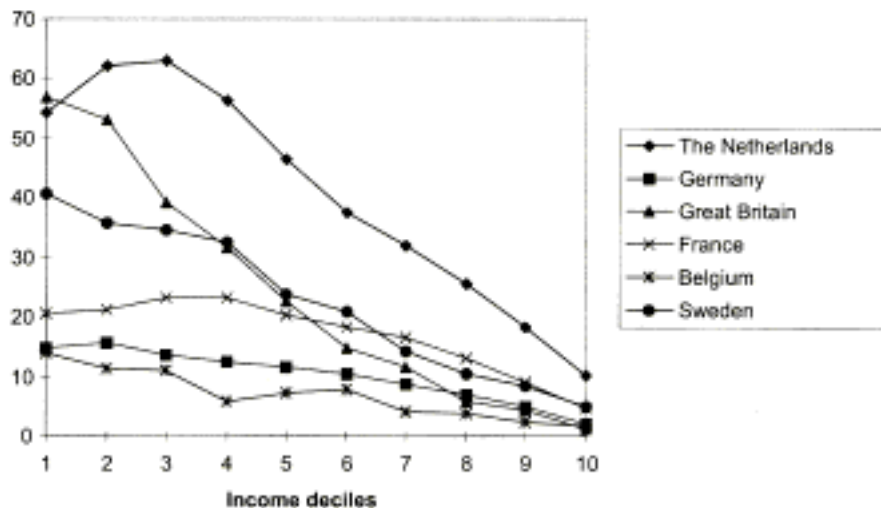


Figure 1. Proportion of households in the social rented sector in six west European countries, per income decile, 1990s. Source: Haffner *et al.* (forthcoming).

Figur 7. Andelen af husstande i forskellige indkomstdeciler, som bor i den sociale sektor i Tyskland, sammenlignet med andre lande.

Figuren viser for det første, at det i Tyskland er forholdsvis få, der bor i sociale boliger i forhold til 4 af de andre lande. For det andet viser den, at de lavere indkomstgrupper ikke har nogen markant større søgning til de sociale boliger end andre indkomstgrupper. Det må omvendt betyde, at det øvrige boligmarked kan og også rummer en stor del af lavindkomstgrupperne. Det kan f.eks. være i den øvrige udlejningssektor og herunder i de lejligheder i de almennyttige boligselskaber, der ikke sociale boliger i henhold til lovgivningen.

De forskellige gruppers anvendelse af sociale boliger har tidligere været mere lige. I 80'erne boede 33 pct. af befolkningen i de tre laveste deciler for indkomst i sociale boliger. I 90'erne var det 44 pct. (Heijden, 2002). Der er modsat blevet færre i de højere indkomst deciler, mens det er uændret i de midterste.

I en nylig gennemført analyse (Sautter, Ulbrich m.fl, 2002) konkluderer man, at segregeringen ikke er vokset væsentligt i 90'erne, selvom andelen af borgere, der normalt sættes i forbindelse med en problematisk segregering er vokset. Den etniske segregering er blevet lidt mindre. Det kan skyldes, at etniske grupper i en vis udstrækning er flyttet fra de tætte boligområder i brokvartererne og til byernes nyere bebyggelser. Den sociale segregering er samlet vokset lidt.

Byer og regioner med vækst har ofte fået en øget segregering i boligområderne. De har bl.a. været påvirket af, at der er blevet færre af de boliger, som etniske grupper og lavindkomstgrupper søger. Moderniseringen af de ældre private udlejningsboliger fortrænger disse grupper fra områder, der tidligere var tilgængelige for dem. Ophør af bindingerne i de sociale boliger har samme effekt. Det er især bebyggelser fra 60'erne og frem, der har fået højere koncentrationer af disse grupper. Det er især de store etagebebyggelser, der har fået mange med anden etnisk baggrund, indvandrere fra Østtyskland og andre tyskere fra Østeuropa, de laveste lavindkomstgrupper og personer på overførelsesindkomster. Disse grupper er mindre repræsenteret i almennyttige andelsboligejendomme og i private udlejningsejendomme.

Det vurderes i ovennævnte analyse, at ændringer i anvisningsregler har medført, at de sociale boliger har fået flere svage grupper. Reglerne var tidligere (1978) meget åbne. De er senere (1993) blevet mere rettet mod bestemte grupper.

Beboere i sociale boliger, der får en øget indtægt, så de kommer over indtægtsgrenser for adgang til sociale boliger kan som nævnt blive pålagt at betale en højere husleje (Fehlbelegungsabgabe). Den ses imidlertid ikke at



være afgørende for, om beboere med højere indtægter flytter fra bebyggelserne. I bebyggelser, der følger den 2. eller 3. støtteform, er indtægtsgrænserne generelt så høje, at middelindkomster har adgang til disse boliger. Begge disse forhold mindsker tendensen til segregering. I den modsatte ende har boligsikringen den samme virkning, idet den gør det muligt for lavindkomstgrupper at bo i boliger med højere husleje.

Uanset den generelt lave segregering, så findes der en række boligbebyggelser med koncentrationer af etniske mindretal og lavindkomstgrupper, så det giver problemer. Det er baggrunden for et større program (Die sociale Stadt) for samlede indsatser i disse områder. I 2001 var 184 kommuner med i alt 249 områder involveret i dette program.

Flere forhold kan have indflydelse på den generelt mindre segregering. For det første et stort udbud af boliger udenfor den sociale boligmasse, som kan rumme lavindkomstgrupper. Sociale boliger er også attraktive for andre end lavindkomstgrupperne. Overskud af boliger i lavvækstområder øger alle boligsøgendes muligheder.

# Bilagsfigurer

## Andel byggede boliger fordelt på bygherrer

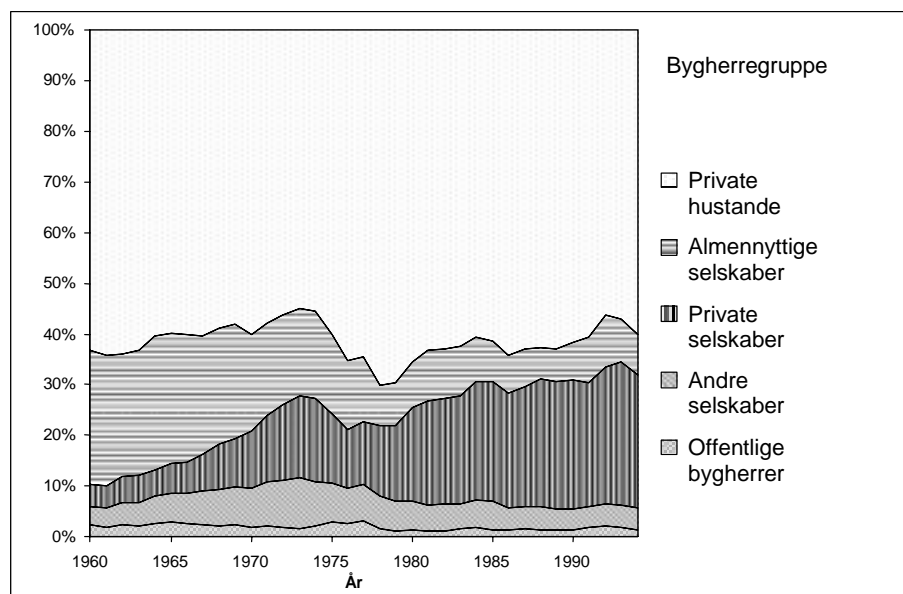
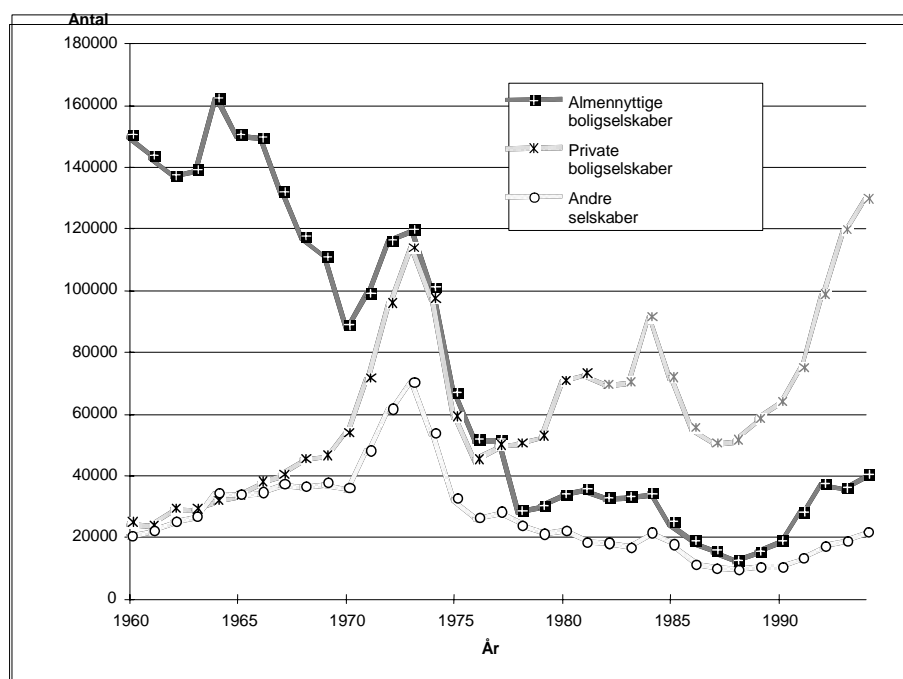
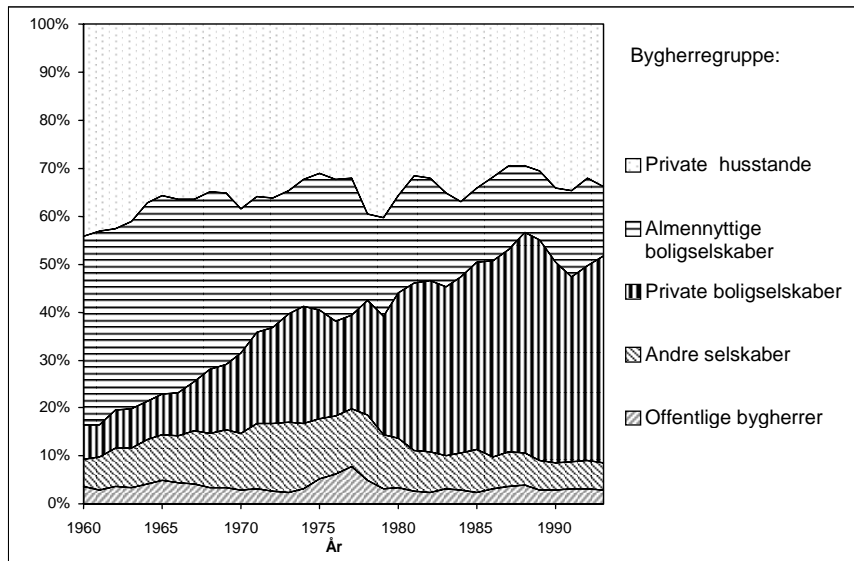


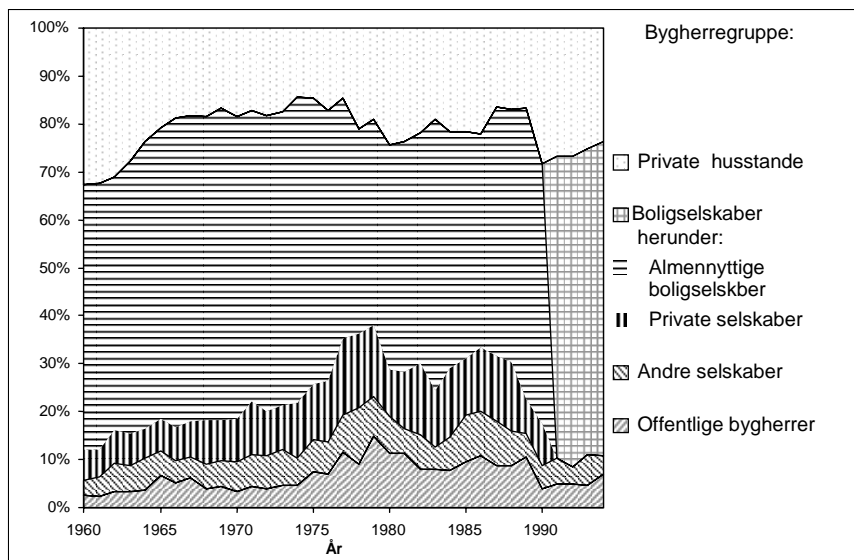
Abb. 2 Byggede boliger fordelt på bygherretyper



**Tabel \*\*\* Andel af byggede etageboliger for fordelt på bygherretype**



**Tabel \*\*\* Andel af byggede sociale boliger for fordelt på bygherretype**



# Referencer og litteratur

## Generelt

Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Boelhouwer og van der Heijden (1992). *Housing Systems in Europe*. Delft: Delft University Press.

Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy*. MacMillan Press, Basingstoke.

Donner, C. (2000). *Housing policies in the European Union*. Vienna: BMWA.

Harloe, M. (1995). *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*. Blackwell. Oxford.

Nesslein (1988). *Housing; The Market Versus the Welfare State Revisited*. *Urban Studies*, vol. 25, pp 95-108.

Román et al. (1994). *The Volume of Housing Subsidies*, I Hedman, E. (red.) *Housing in Sweden in an International Perspective*. Karlskrona: Boverket.

Rothenberg, J. et al. (1991). *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*, University Press of Chicago.

Skifter Andersen. (2002). *Erfaringer med boligmarkedet og boligpolitikken i andre lande*. *Samfundskøkonomien* 2002:1.

Skifter Andersen, H. and Leather, P. (ed.) (1999). *Housing Renewal in Europe*, Bristol: The Policy Press.

Skifter Andersen, H. (1995). *Explanations of Urban Decay and Renewal on the Housing Market – What can Europe Learn from American Research?*, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 10 (1), pp. 65-85.

Skifter Andersen H. (1993). *Hvordan fungerer et ureguleret boligmarked – erfaringer fra USA*, (SBI-meddelelse 103), Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1992). *The Role of Non-Profit Housing in Housing Policy in Northern Europe - the Case of Denmark*, Department of Geography and Urban Studies, Temple University, Philadelphia

Skifter Andersen H. and Bonke J. (1980). *Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger I: Boligmarkedet*, Lavindkomstkommissionen

## England

Boyne, G. A. og Walker R. M. (1999). Social Housing Reforms in England and Wales: A Public Choice Evaluation. *Urban Studies*, Vol. 36, No. 13, 2237-2262.

Burrows R. and Rhodes D. (1999): *Unpopular Places? Area disadvantage and the geography of misery in England*, Bristol: The Policy Press.

Evans R. (1998). Tackling deprivation on social housing estates in England: an assesment of the housing plus approach. *Housing Studies*, Vol. 13, No. 5, 713-126.

Freeman, A. and Rajack R. (1997). *Housing Association rent structures: are they adjusting to the market?* Department of Land Economy. University of Cambridge.

Housing Green Paper (2000). *Quality and Choice: a Decent Home for All*. Office of the Deputy Prime Minister.

Office of the Deputy Prime Minister (2002). *Evaluation of the Low Cost Home Ownership Programme*.

Kearns A., Atkinson. R. and Parker. A. (2000). *A Geography of Misery or an epidemic of Contentment? Understanding Neighbourhood (Dis)Satisfaction in Britain*. Paper to ENHR Conference Gävle 2000.

Leen Olsen, T. (2003). *Salg af kommunale boliger i England*. I "Udenlandske erfaringer med salg af almene boliger". Geografisk Institut ved Københavns Universitet.

MacKay, C. J. (2000). *Rent Differentials, Housing Benefit and Management of the Public Housing Stock in the United Kingdom*. *Local Governments Studies*, Vol. 26, No. 1, 81-96.

Mallpass, P. (1999). *Housing Associations and Housing Policy in Britain Since 1989*. *Housing Studies*, Vol 14, No. 6 881-893.

Weattheralls (2002). *Affordable Rented Housing for Key Workers*.

Power, A. and Tunstall R. (1995). *Swimming against the tide. Polarisation or progress on 20 unpopular council estates, 1980-1995*. Joseph Rowntree fo-  
undation.

Scott, S. (1997). *The Changing Role of Housing Associations in Scotland*. Centre for Housing Research and Urban Studies. University of Glasgow.

Social Exclusion unit (1998): *Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Of-  
fice

Stephens, M.; Burns, N. og MacKay L. (2003). *Urban Studies*, vol. 40, No. 4, 767-789.

Taylor, M. (1998). *Combating the social exclusion of housing estates*, *Hous-  
ing Studies*, Vol. 13, No. 6, 819-832.

The Housing Corporation (<http://www.housingcorp.gov.uk/>):

– Registerede Social Landlords in England: Key facts 1999

- Guide to Supported Housing (2002)
- Investment Bulletin 2003/04
- Total cost indicator, grant rate and rent analyses for 2003/2004 (2002)
- Three Year Corporate Strategy: Building on Success 2001-2004
- The way forward. Our approach to regulation (2001)
- The way forward. Inspection: Our approach (2002)
- Coming and going. Households entering and leaving the Housing Associations sector (2003). Sector Study 22
- Housing Associations lettings policies (2003). Sector Study 24f
- Homebuy. Netside
- Have you heard about Shared Ownership? A guide to buying a home from a social landlord in stages (1997)
- Co-ownership Housing (1998)
- Guide to the Right to Acquire (1997)

Walker, R. M. (2000). The Changing Management of social Housing: The Impact of Externalisation and Managerialisation. *Housing Studies*, vol. 15, No. 2, 281-299

Walker, R. M. og van der Zon, F. M. J. (2000). Measuring the performance of social housing organisations in England and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment* 15: 183-194.

Walker, R., M., Mullins D. og Pawson H. (2003). Devolution and Housing Associations in Great Britain: Enhancing Organisational Accountability?. *Housing Studies*, Vol. 18, No. 2, 177 - 199.

### Internetsider

Office of the Deputy Prime Minister: <http://www.odpm.gov.uk>

The Housing Corporation: <http://www.housingcorp.gov.uk/>

## Norge

Brattbakk, I. og Hansen T. (2002). Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993. Prosjektrapport 338. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Eek, T. 2003. Mundtlig informasjon fra advokat Thor Eek i NBBL.

Gulbrandsen, L. og Sandlie H. (2000). *Alt som før? - Boligkonsum i Norge ved årtusenskiftet*. NOVA - Norwegian Social Research. Paper til nordisk by- og boligforskningskonferanse, arrangert av NSBB, København 28. og 29. september 2000.

Hansen, T. (2002a). *Boligsamvirkets rolle i den sociale boligpolitikken*. Prosjektrapport 319. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Hansen, T. (2002). *Allmennyttig og sosial boligsektor i Norge*. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo. Ikke publisert arbeidsnotat.

Hansen, T. (2000). *Boligsamvirkets plass i norsk boligpolitikk*. Norges byggforskningsinstitutt. Paper til nordisk by- og boligforskningskonferanse, arrangert av NSBB, København 28. og 29. september 2000.

Holm, A. og Yttri D. (2002). *Barnfamilier : fra hospits til varig bosetting*. Prosjektrapport 327. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Holm, A. (2001). Utkastelser – En studie av utkastelser i større norske byer. Prosjektrapport 296. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet. St.meld. nr. 49 (1997-98). *Om bolig-etablering for unge og vanskeligstilte*. Oslo.

Lind, H. (2001). *De allmännyttiga bostadsföretagen*. I "Den nya bostadspolitiken", red.: Anders Lindbom. Boréa bokforlag. Umeå.

Myrvold, T. M., Strand A., Holm A. og Hansen T. (2002). *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5. Oslo.

NOU:2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

NOU:1995: 11. *Statsbankene under endrede rammevilkår*.

Wessel, T. (1996): *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo*. Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo.

#### Internet sider:

<http://boligsamvirket.no>

<http://odin.dep.no/krd/norsk/index-b-n-a.html>

<http://www.boligportalen.net/>

<http://www.ssb.no/vis/nyttig.html>

<http://www.bve.oslo.kommune.no/default.asp>

<http://www.husbanken.no/>

#### Tyskland

Skifter Andersen, H., A. Munk, K.E. Hansen (1992). Boligpolitikk, byfornyelse og sosialt boligbyggeri i Tyskland, SBI-Meddelelse 94, Hørsholm

Becker, Heideke, Martina Bollman (1996). Standards im öffentlich geförderten Wohnungsbau, DIFU, Berlin

Behring, K, Kircher und R. Ulbrich (1998). Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus. Untersuchung der praktizierten Förderung und Analyse ihrer Effizienz, Schriftenreihe des IFO Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr 145, Berlin/München.

Dorn, Volker (1997). Changes in the Social Rented Sector in Germany, Housing Studies, Vol 12, No 4

Galonska, J./L. Kühne-Büning (1994). Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen, i: Kühne-Büning, Lidwina/Jürgen H.B.Heuer: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, side 85-90, Frankfurt am Main

GdW (oktober 1992). Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2002/2003, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin

- van der Heijden, H. (2002). "Social rental Housing in Western Europe: Developments and Expectations", *Urban Studies*, Vol 39, No 2, side 327-340
- Heinz, W. (1991). *The Role of local Authorities in Meeting Housing Needs*, i: Norton og Novy, *Low Income housing in Britain and Germany*, London
- Hubert, F. (1992). *Risk and Incentives in German Social Housing Finance*, Free University of Berlin, Berlin
- Hubert, F. and Tomann, H. (1991). *Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand. Eine ökonomische Wirkungsanalyse. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.* Berlin
- Hubert, F. (1993). *Auswirkungen von Mietrecht und Kündigungsschutz, Enderbericht an die Kommission Wohnungspolitik beim Bundesbauministerium, Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte.* Berlin
- Hölder, E. (1991). *Die quantitative und qualitative Bedeutung des privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentum für die Wohnungsversorgung, i: Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Staat, Festschrift für Theodor Paul,* side 103-186, Düsseldorf
- Kirchner, J. et. al. (1991). *Sicherung der Wohnungsversorgung durch kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand. Forschungsprojekt, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom Institut Wohnen und Umwelt.* Darmstadt
- Kirchner, J. (1991). *Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand versus förderung des Sozialen Wohnungsbaus, i: ZdW Bay 5/1991.*
- Kock, W. (1994). *Freie Wohnungsunternehmen, I: Kühne-Büning, Lidwina/Jürgen H.B.Heuer: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft,* side 90-94, Frankfurt am Main
- Kreicher, R. (1996). *Belegungssteuerung. Mieterauswahl, Sozialverträglichkeit und Bewirtschaftungsrisiken. I: Specht-Kittler (Hrsg.): Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege, Dokumentation einer Fachtagung 1995 der BAG Wohnungslosenhilfe, Heft 29 – Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe.* Bremen
- Kleinman, M. (1996). *Housing, Welfare and the State in Europe, A Comparative analysis of Britain, France and Germany,*
- Kornemann, R. (1993). *Wohnungsgemeinnützigkeit aufgehoben – Untergang oder Neubeginn?, i: Der langfristige Kredit Heft 20+21,* side 671-673.
- Kühne-Büning, L. (1994). *Direkt Förderung des Wohnungsbaus nach dem II. Wohnbaugesetz, i: Kühne-Büning, Lidwina/Jürgen H.B.Heuer: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft,* side 240-279, Frankfurt am Main
- Oxley, M. og Smith J. (1996). *Housing Policy and Rented Housing in Europe,* London
- Ulbrich, R. (1992). *Bestandsaufnahme: Wie viele Haushalte sind eigentlich sozialwohnungsberechtigt?, in: Die Wohnungswirtschaft, Heft12, S.582-584*
- Ulbrich, R. (1984). *Bestandsanalyse der Wohnungsversorgung bestimmter Haushaltstypen durch verschiedene Anbietergruppen. Gutachten im Auftrag*



des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.  
Darmstadt

Ulbrich, R. et al. (2003). Beitrag der Wohnungsförderung (inkl Wohngeld)  
Zur Sicherung bezahlbarer Mieten für einkommensschwache Haushalte,  
Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Sautter, U. et al. (2002). Beitrag verschiedener wohnungspolitischer Instru-  
mente zur Schaffung ausgewogener Belegungsstruktur, Institut für Wohnen  
und Umwelt, Darmstadt

Schneiders, K., Peuling, J. Haselhoff J. (1996). Neue Wohnungsnot? –  
Neue Wohnungspolitik, Bonn

Smith, J., (1997). Germany, in Financing the Social Rented Sector in West-  
ern Europe, ed. Boelhouwer, Housing and Urban Policy Studies, Delft.

Toman, H., (1994). Government intervention and regulation: Effects on  
housing finance, Housing Finance International, June pp 16-21.

Ulbrich, R., (1994). Instrumente der Wohnungsbauförderung, Gutachten im  
Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Institut Wohnen und  
Umwelt, Darmstadt

Ulbrich, R., (2000). Berechtigtenkreis im sozialen Wohnungsbau (Endbe-  
richt), Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt





Formålet med denne rapport er at indsamle og formidle lettere tilgængelig viden om, hvordan 'den boligsociale opgave' er løst i tre lande, England, Norge og Tyskland, der har mere privatiserede former for sociale boliger end i Danmark. Rapporten indledes med en diskussion af, hvad der skal forstås ved den boligsociale opgave i boligpolitikken.

1. udgave, 2006  
ISBN 87-563-1266-0