



STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT
AALBORG UNIVERSITET KØBENHAVN

BY, BOLIG OG EJENDOM
A.C. MEYERS VÆNGE 15
2450 KØBENHAVN SV
SBI.DK
CVR 29 10 23 84

DATO 5.2.2015

UDREDNING OM BLANDEDE EJERFORMER I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

*Arbejdsnotat udarbejdet af SBI (Claus Bech-Danielsen, Marie Stender og Vigdis Blach) for REALDANIA
Februar 2015*

INTRODUKTION

Der er i løbet af de sidste 15-20 år kommet fokus på at etablere blandede ejerformer både i nye byområder og i eksisterende, udsatte boligområder. Dette som led i at imødegå segregeringstendenser og gøre op med, hvad der aktuelt betragtes som fortidens fejlagtige byplanlægning med store enklave-lignende områder med et ensartet boligudbud. Specifikt i forhold til udsatte områder er blandede ejerformer på tale som et værktøj til at ændre områdernes beboersammensætning og image, og i disse år iværksættes tiltag med nedrivning og etablering af nye ejerformer i blandt andet Gellerup, Vollsmose og Ålborg Øst. Samtidig mangler der viden om, hvorvidt blandede ejerformer reelt har den ønskede effekt, hvordan de kan etableres i udsatte områder og med hvilke konsekvenser.

Formålet med denne udredning er at kvalificere og nuancere debatten om – og brugen af – blandede ejerformer som et værktøj i arbejdet med udviklingen af udsatte boligområder. I forhold til de udsatte områder findes der endnu meget begrænsede erfaringer med blandede ejerformer, og den danske forskning på området er også yderst sparsom, mens der findes en række relevante studier fra for eksempel Holland, England og Sverige. Det er derfor i en dansk kontekst ikke muligt at give noget forskningsmæssigt kvalificeret svar på, hvorvidt og hvordan blandede ejerformer kan etableres, og denne udredning kan ikke tjene som egentlig evidens eller objektivi vidensgrundlag, der legitimerer den ene eller anden model. I stedet kortlægger, udfolder og diskuterer udredningen en række aspekter af blandede ejerformer, dels gennem en række nøgleaktørers perspektiver og erfaringer, dels ved at forholde disse til en række forskeres viden om udsatte boligområder og boligsektoren generelt. Udredningen baserer sig således på 9 interviews med nøgleaktører i feltet og 2 workshops med relevante SBI-forskere (se liste over interviewpersoner og workshopdeltagere). Desuden baseres den på en række rapporter, evalueringer og artikler om blandede ejerformer i andre – typisk nye – byområder, samt rapporter og artikler om udsatte områder mere generelt (se litteraturliste). Der er i udgangspunktet kun benyttet dansk litteratur, men de udenlandske erfaringer – og den internationale forskningslitteratur – inddrages i den udstrækning de involverede nøglepersoner og forskere har refereret dertil.

I læsningen af redegørelsen er det vigtigt at holde sig for øje, at spørgsmålet om udsatte boligområder generelt og etablering af blandede ejerformer mere specifikt er et højt politiseret felt, hvor de interviewede nøgleaktører ikke er uafhængige eksperter, men har stærke interesser på spil. Det generelle billede, der har tegnet sig under arbejdet med udredningen er således, at mens nøgleaktørerne – særligt i kommuner og boligorganisationer – er varme fortalere for etablering af blandede ejerformer i udsatte områder, er forskerne langt mere skeptiske overfor, både hvorvidt det lader sig gøre og især med hvilke konsekvenser. I udredningen citeres ikke med navns nævnelse, men de forskellige positioner synliggøres, hvor det vurderes at være relevant.

1. BAGGRUND – hvorfor blande

1.1. Hvorfor blande ejerformer i udsatte områder?

De områder som fremgår af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters liste over særligt udsatte boligområder (også kaldet "ghetto-listen"), er kendetegnet ved tre af fem kriterier: en forholdsmæssigt lav arbejdsmarkedstilknytning, en høj andel af indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund, et højt antal domme for overtrædelse af straffeloven, en lav uddannelsesgrad og lav gennemsnitsindkomst (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2014). Endvidere er de kendetegnet ved at være store enklave-lignende kvarterer med ensartet bygningstypologier, der overvejende rummer almene lejeboliger. Mens nogle almene boligområder tilbyder både billige og attraktive boliger, er en række af de udsatte boligområder kendetegnet ved både dyre og dårlige boliger. I flere af dem ses en uheldig udviklingspiral, hvor sociale problemer, kriminalitet, en stor andel beboere med anden etnisk baggrund, samt en stor andel beboere på overførselsindkomst fører til negativ omtale og et dårligt ry. Det forårsager dels, at de beboere, der har mulighed for det flytter, dels at mange ressourcestærke fravælger området, hvilket igen forværrer områdets omdømme og så fremdeles (Skifter Andersen 2004).

Blandede ejerformer har de sidste ca. tyve år været i fokus som et middel til at dæmme op for segregering (Ærø 2000, Vestergaard 2001). I 2000 udarbejdede By og Boligministeriet således en intern rapport om blendede ejerformer, hvoraf det fremgår, at *"Det er arbejdsgruppens hypotese, at en blanding af ejerformer vil kunne bidrage til at modvirke segregering, medføre en forøgelse af den fysiske aktivitet i ejendommene, fremme en proces, hvor den enkelte beboer i højere grad tager ansvaret for sin tilværelse, samt fremme en udvikling i retning af større forståelse mellem forskellige sociale grupper"* (By og Boligministeriet 2000). Med "fysisk aktivitet" sigtes der til erfaringerne med salget af TOR I/S's ejendomme, hvor der efter omdannelsen fra lejer- til andelsboliger skete en forøgelse af investeringer på både forbedrings- og vedligeholdelsessiden. Også beboere, som man ikke på forhånd havde regnet med ville have vilje eller økonomisk evne til at være med til en andelsovertagelse, blev ifølge rapporten andelshavere og tog ansvar for at vedligeholde og forbedre deres bolig. En tilsvarende proces forestillede man sig ville finde sted ved ændring af ejerformer eller tilførsel af nye ejerformer i de almene boligområder, og den daværende minister Jytte Andersen talte om at udvikle et "ejergen" hos beboerne i de almene områder (By- og Boligministeriet 2000). Siden forsøgte den efterfølgende VK-regering at skabe flere ejerboliger i almene områder ved at give mulighed for at beboere kunne købe deres egen bolig. Forsøget var dog ikke den store succes, og på landsplan blev kun ca. 50 solgt.

Når blendede ejerformer i dag kommer på tale som værktøj til at udvikle de udsatte områder, er det ikke så meget for at fremelske et ejergen hos eksisterende almene beboere ved at lade dem købe eller få udvidet råderet over egen bolig, men derimod overvejende som led i at

ændre et områdes beboersammensætning typisk gennem etablering af nye boliger. Dette enten ved at tiltrække nye, ressourcestærke beboere, eller ved at fastholde dem, som ellers ville være tilbøjelige til at flytte væk. I de danske bestræbelser på at etablere blandede ejerformer har man især været inspireret af Holland og England, hvor en ændring af ejersammensætningen i udsatte boligområder som led i områdefornyelse har været en eksplicit strategi i byfornyelsen siden begyndelsen af 1990'erne. Ifølge Kleinhans (2004) har der været følgende formål med dette:

1. At forbedre de eksisterende, mere ressourcestærke beboeres mulighed for at gøre boligkarriere og forblive i området.
2. At formindske gennemtrækket af beboere og opnå social stabilitet. Blandt andet ved at man antager, at beboere i ejerboliger er mere stabile og føler større forpligtelse overfor området.
3. At formindske andelen af beboere med sociale problemer
4. At påvirke normer og opførsel i området ved, at beboerne i ejerboliger tilfører sociale ressourcer til området og fungerer som positive rollemodeller (også kaldet "nabo-effekten")
5. At mindske social stigmatisering af området og forbedre dets omdømme.

Ovenstående fem argumenter for blandede ejerformer går igen i de 9 interviews, vi har lavet med danske nøgleaktører, dog fremføres det endvidere, at formålet med blandede ejerformer i udsatte områder også kan være:

6. At ændre områdets serviceniveau og skabe grundlag for andre funktioner f.eks. infrastruktur, butiksliv og bedre skoler, eftersom ressourcestærke beboere vil stille krav til serviceniveauet og tilføre købekraft
7. At det generelt er demokratisk dannende at møde andre socialgrupper, fordi det nedbryder fordomme og trods eventuelle konflikter giver mere tolerance
8. At rette op på fortidens fejlagtige byplanlægning. Også i nye områder er idealet i dag at blande forskellige boligtyper og funktioner. Derfor bør man også "udbedre fejlen" i de eksisterende områder

1.2. Kan områder med blandede ejerformer leve op til forventningerne?

Bag de ovenstående formål er nogle forskellige mål-rationaler på spil, som især bliver tydelige i punkt 6-8. Det drejer sig om hhv. a) Et markedsrationale, hvor målet er at forøge områdets attraktivitet og sikre, at boligerne også på sigt har værdi og kan afsættes, b) Et socialt rationale, hvor målet dels er at fremme samfundets sammenhængskraft på tværs af socialgrupper, dels at tage hånd om samfundets svageste, og c) Et byplanrationale, hvor målet er at skabe afbalancerede og velfungerende områder, uden for store indbyrdes forskelle.

De tre rationaler blandes ofte sammen hos både de interviewede aktører og i de forskellige rapporter, sådan at det sociale eller byplanmæssige rationale fremstilles som målet, og det markedsmæssige rationale som midlet. Forskellen på de tre rationaler er imidlertid vigtigt at holde sig for øje i diskussionen og vurderingen af, i hvilken grad blandede ejerformer kan leve op til forventningerne. Selv hvis det kan lykkes at etablere blandede ejerformer og skabe et mere attraktivt og afbalanceret boligområde, er det langt fra sikkert, at man samtidig har hjulpet de enkelte udsatte beboere, eller for den sags skyld bidraget til forståelse og sammenhængskraft mellem forskellige sociale grupper. Dels kan der opstå polarisering, konflikter og negativ "nabo-effekt" mellem forskellige grupper indbyrdes i områderne, dels kan man forestille sig, at man blot fortrænger de svageste beboergrupper til andre områder. Selvom problemet synes løst i ét område, kan det således være fordi det reelt blot er skubbet til andre områder, og at samfundets svageste i sidste ende får færre valgmuligheder og dermed reelt en forværret situation.

Blandt både de interviewede nøgleaktører og i forskergruppen fremhæves, at "man de sidste 25 år har postet rigtig mange penge i udsatte boligområder, uden at have fundet ud af, hvordan man løser deres problemer. Nu er det så blandede ejerformer, som er opskriften... indtil man finder ud af, at det heller ikke virker". Den sidste tilføjelse høres især i forskergruppen og blandt vidensaktørerne, mens nøgleaktørerne i boligorganisationer og kommuner er enige om, at blandede ejerformer "skal prøves" og er "et greb der virker" under forudsætning af, at det ikke står alene, men kombineres med andre fysiske, sociale og kriminalitetsbekæmpende tiltag. Det forskningsmæssige belæg for, at blandede ejerformer kan resultere i alle de 8 ovenstående formål er mere tvivlsomt. Nedenfor gennemgås kort noget af den eksisterende viden, som kan være relevant at lægge til grund i vurderingen af blandede ejerformer, som middel til at opnå hvert af de ovenfor oplyste 8 formål:

1. **At forbedre de mere ressourcestærke beboeres mulighed for at forblive i området:** Der synes at være et potentiale for at fastholde nogle af områdernes fraflytterne ved at blande ejerformer. En undersøgelse i Vollsmose, Mjølnerparken og Gellerupparken i 2005 (Skifter Andersen 2006) viste således, at 13 pct. af de fraflyttende ville overveje at blive boende, hvis de kunne købe deres bolig. Blandt familier med flytteplaner var det 17 pct. Desuden ville 25 pct. overveje at blive boende, hvis der var blandede ejerformer i bebyggelsen. Der er markante forskelle mellem de etniske grupper, hvad angår ønsker til ejerform, hvor især tyrkiske indvandrere og efterkommere er mere tilbøjelige til at vælge ejerbolig end eksempelvis grupper med somalisk baggrund.
2. **At formindske gennemtrækket af beboere og opnå social stabilitet gennem ejere som er mere stabile og føler større forpligtelse overfor området.** Undersøgelser fra England (Cole & Shayer 1998) peger på, at de husstande, der tiltrækkes af ejerboliger, som er etableret i et udsat boligområde, kun i ringe omfang tilfører

området noget med hensyn til socialt engagement, idet denne befolkningsgruppe i vid udstrækning lægger sine ressourcer uden for området og kun i begrænset omfang deltager i områdets sociale liv. Danske undersøgelser af byområder med blandede ejerformer (almene lejeboliger blandet med andele og privat udlejning) tyder desuden på en forholdsvis høj fraflytningsprocent (Larsen 2005), og på at bebyggelse med blandede ejerformer ikke nødvendigvis opfattes som bedre at bo i end bebyggelse, som kun består af almene boliger (Gottschalk et al 2000).

- 3. At formindske andelen af beboere med sociale problemer:** Erfaringerne fra Holland (Boschman et. al. 2013) har vist, at det kan lade sig gøre at tiltrække beboere til nye ejerboliger i områderne og få en mere blandet beboersammensætning, men at det afhænger meget af situationen på boligmarkedet, områdets beliggenhed og omfanget af andet nybyggeri i det pågældende område. Desuden må man være opmærksom på, om de beboere der evt. skubbes ud af området samtidig tilbydes en ny bolig et andet sted, eller blot koncentrerer sig i andre og endnu mere udsatte områder. Hvis man reelt skal mindske de sociale problemer, må der være sociale indsatser til.
- 4. At påvirke normer og opførsel i området ved at beboerne i ejerboliger via positive rollemodeller og "nabo-effekt":** Der er lavet en del undersøgelser af hvilken betydning det har for det sociale liv, som alle viser at der ikke er meget interaktion mellem beboerne i de forskellige ejerformer, og at der derfor ikke er meget belæg for ideen om rollemodeller. Erfaringen med blandede ejerformer i nye danske byområder viser derimod, at der nemt opstår konflikter og polarisering mellem de forskellige ejergrupper (Larsen 2005, Engsig og Madsen 2010).
- 5. At mindske social stigmatisering af området og forbedre dets omdømme.** Undersøgelser viser, at beboerne selv opfatter ændringerne som positive for områdernes image, men at det ikke nødvendigvis deles af potentielle boligsøgende udefra. En årsag hertil kan være at det tager lang tid at ændre et områdes omdømme. I England og Holland, hvor man har nedrevet dele af belastede bebyggelser og opført nye ejerboliger tyder erfaringerne på, at der skal ske en væsentlig udtynding i bebyggelsen, hvis det skal have en effekt i relation til omverdenens vurdering af området. Desuden kan nedrivning ikke stå alene, men må ledsages af andre initiativer, som signalerer vilje til at genskabe området som attraktivt kvarter (Elsinga 1996)
- 6. At ændre områdets serviceniveau og skabe grundlag for andre funktioner.** Analyser udarbejdet af Naturstyrelsen i samarbejde med By og Havn, Københavns Universitet og en række kommuner tyder på, at det er muligt via økonomiske metoder at sandsynliggøre økonomiske effekter af bylivsinvesteringer. Der er fundet effekter i form af øgede salgspriser på grunde, men også økonomiske effekter som eksempelvis øget medieomtale af et nyt byudviklingsområde, som har væsentlig, økonomisk værdi.

Det understreges dog også, at vurderinger af bylivsinvesteringers effekter på salgspriser på grunde er forbundet med stor usikkerhed, og at det er afgørende at vurdere forudsætninger kritisk, samt at foretage følsomhedsberegninger. Desuden understreges, at det er vigtigt gennem planlægningen at sikre, at naboer til bylivsaktiviteter ikke påvirkes negativt af disse, og at et positivt samspil mellem bylivsaktiviteterne og de nærmeste naboer vil være en forudsætning for at opnå gevinster (Naturstyrelsen m.fl. 2013).

- 7. At det generelt er demokratisk dannende at møde andre socialgrupper og giver mere tolerance.** Om møder mellem grupper er befordrende for sammenhængskraften og i hvilken grad det overhovedet giver mening at tale om en sådan "kraft" er i høj grad et ideologisk spørgsmål. Desuden findes der ikke meget viden om, hvilke møder og i hvilken skala, der i givet fald har effekt. Undersøgelser fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd peger dog på, at møder på tværs af sociale skel har betydning i skoleregioner, hvor klassekammerater fra mere boglige hjem kan medvirke til at mindske negativ social arv – også omtalt som klassekammerat-effekten (Olsen m.fl. 2012). I forhold til forventningerne om møder på tværs af sociale skel i udsatte områder er det dog også væsentligt at stille spørgsmålstejn ved, om beboerne selv er interesserede i disse møder med andre grupper og i givet fald hvem. I praksis er der formentlig tale om, at det bliver den lavere middelklasses ansvar at blande sig med de svageste, da de øverste grupper i samfundet næppe kommer til at gøre det – de vælger ikke villaen i Gentofte fra for en bolig i Mjølnerparken.

- 8. At rette op på fortidens fejlagtige byplanlægning:** Københavns Kommune og Akademisk Arkitektforening har udarbejdet et review af 27 effektstudier fra ni lande, hvori man blandt andet har undersøgt effekten af strukturelle fysiske forandringer. Det vil typisk sige tiltag, hvor én type af byplanmæssig logik ændres til en anden type byplan-logik eksempelvis når en modernistisk/funktionalistisk byplan-struktur ændres til traditionel bystruktur. I 17 af de 27 cases har der endvidere været en formuleret strategi om at skabe blandede ejerformer. I reviewet findes evidens for, at strukturelle fysiske indsatser kan skabe sociale forandringer, der ikke kun kommer de nyttilflyttede til gavn, men også skaber en indtægtsforøgelse og andre positive forandringer for de oprindelige beboere (Københavns Kommune 2014). Dog ser reviewet bort fra samtidige sociale indsatser og øvrige forandringsfaktorer i det omgivende samfund, ligesom det er mere komplekst at vurdere, om det kun er området, der løftes (via gentrificering og fraflytning) eller også de enkelte beboere, og om der er tale om varige eller mere kortvarige forandringer.

Ovenstående kan kun danne et overordnet udgangspunkt i vurderingen af, hvorvidt blandede ejerformer ud fra eksisterende viden generelt kan forventes at indfri de forskellige forventninger. Udsatte områder er imidlertid langt fra nogen ensartet størrelse – mange

forskellige forhold gør sig gældende, og desuden er spørgsmålet om, hvad der blandes og hvornår og hvordan det bedst gøres også mere komplekst. I næste afsnit nuanceres det derfor baseret på både interviews, rapporter og litteratur, hvad der blandes hvor, og hvilke muligheder og barrierer, der findes i de forskellige modeller.

2. BOLIGTYPER, EJERFORMER, SKALA OG KONTEKST – hvad blandes hvor

2.1. Hvilke ejerformer kan blandes ind i almene områder

I den aktuelle diskussion om etablering af blandede ejerformer i udsatte boligområder er fokus typisk overvejende på ejerboliger. Der er imidlertid andre muligheder, og dette afsnit gennemgår derfor relevante forhold at tage i betragtning ved de forskellige ejerformer

EJERBOLIGER:

Der er flere grunde til, at det som regel er ejerboliger, der kommer på tale i overvejelserne om at etablere blandede ejerformer i udsatte områder:

- 1) I Danmark er ejerboligen i høj grad er relateret til middelklassen. For at købe en bolig, skal man kunne optage realkreditlån og det udelukker de nederste 10% af befolkningen – i Hovedstaden flertallet. Derfor kan det være et effektivt redskab til at ændre beboersammensætning, men samtidig peger flere af de interviewede nøgleaktører på, at man ved ejerboliger samtidig mister den kontrol, som ellers ligger i de almene boligers anvisningsret og styringen med den fysiske vedligeholdelse. Hvis ejerboligerne er billige, kan man altså risikere en ejer-ghetto, hvor sociale problemer blot "privatiseres".
- 2) Ejerboligen er en personlig investering, og køber vurderer ikke bare, om vedkommende har lyst til at bo her, men også om boligen kan sælges igen til samme pris eller med fortjeneste. På den ene side er dette en mulighed: At nogen har personlige økonomiske interesser bundet i stedet kan gavne dets udvikling både i fht. vedligehold, forbedringer, image mm. På den anden side er investeringsspørgsmålet også den vanskeligste hurdle i forbindelse med udsatte områder, idet mange vil være forbeholdne for at investere i en bolig, der ligger i et område, der er stemplet som "udsat" eller "ghetto". Undersøgelser af danskernes boligpræferencer (Ærø 2000) viser, at de der flytter fra lejebolig til ejerbolig typisk gør det for at have sin egen grund, sætte personligt præg på sit hjem, samt have mulighed for at spare op. Endvidere findes der især i denne gruppe selv-selektion – det vil sige, at man ønsker en vis garanti for et sammenfald mellem naboers og egen livsstil (Ærø 2000).
- 3) Undersøgelser viser (Kauppinen et. al 2012), at indvandrere er mere tilbageholdende med at købe ejerboliger indtil de har fået solidt fodfæste i det nye land og tror på deres fremtid der. Derfor bor mange til leje i de første år af deres ophold. Men ejerboliger kunne tænkes at være interessant for nogle af de beboere med anden etnisk baggrund, som er kommet i uddannelse eller job, og som ellers ville fraflytte området. Dels fordi

der dermed er mulighed for at blive nær familie og venner, dels fordi flere i de etniske grupper er mindre tilbøjelige til at betragte områderne som uattraktive end den gængse dansker. De oplever primært, at det er omverdenens opfattelse af området, der er et problem – og ikke området som det faktisk er (Nielsen 2014). Et eksempel på, at man har fastholdt potentielle fraflyttere er Brøndby, hvor kommunen udlagde et nyt parcelhusområde tæt på Brøndby Strand, hvor mange af indflytterne var etniske minoriteter, der kom fra den almene bebyggelse. I forhold til denne type fraflyttere er det altså ikke nok at ændre ejerformen på den eksisterende bebyggelse, der skal samtidig tilbydes nye boligtyper. Der er desuden store indbyrdes forskelle på, hvor tilbøjelige forskellige etniske minoriteter er til at bo i ejerbolig i Danmark. Mens somaliske indvandrere betragter det som i modstrid med deres religion at låne penge og betale renter, vælger en større andel indvandrere og efterkommere med tyrkisk baggrund at investere i egen bolig (Nielsen 2014).

ANDELSBOLIGER:

Andelsboligen kan for nogle beboere være en god mellemform mellem lejeboligen og ejerboligen. Ligesom ejerboligen giver den beboeren ejerskab i både økonomisk og overført forstand, men er typisk billigere end ejerboligen, ligesom investeringsrisikoen kan være mindre. Især i byområder med stort pres på ejerboligmarkedet er andelsboliger attraktive. Dog bliver prisforskellen mellem andelsboliger og ejerbolig stadig mindre, og på det aktuelle boligmarked med en historisk lav rente har andelsboligen svært ved at konkurrere med ejerboligen, fordi det er forholdsvis billigt at købe. Flere af de interviewede nøgleaktører peger på, at boligformen på sigt muligvis helt vil uddø, og på at de billige og attraktive andelsboliger ofte handles med store summer under bordet, hvorved de reelt alligevel bliver dyre. Dog peges der også på at man kunne forestille sig en model, hvor man omdannede nogle almene boliger til andelsboliger, som boligorganisationen stadig stod for. Det kan ikke lade sig gøre under den nuværende lovgivning, men muligvis hvis der blev lavet en særlig hjemmel under sideaktivitetsbekendtgørelse og holdt det i en særlig afdeling, finansieret af et tilskud fra offentlige- eller fondsmidler adskilt fra de almene beboeres penge. I forbindelse med omdannelse af lejerboliger til andelsboliger henviser flere til erfaringer med TOR-ejendommene. Her solgte Københavns Kommune 19.000 tidligere leje-boliger som andelsboliger, og selvom mange fik mulighed for at købe en bolig billigt, blev de svageste beboergrupper samtidig presset ud af byen, fordi det private boligudbud samtidig blev dyrere, og andelslejlighederne, der først var blevet solgt billigt blev videresolgt dyrere. Med omdannelse til andelsboliger – eller for den sags skyld ejerboliger – kan man altså igangsætte en gentrificeringsproces, som måske kan være vanskelig at stoppe igen. De interviewede nøgleaktører peger dog på, at en måde at styre gentrificeringsprocessen kunne være at sætte en øvre grænse for, hvor mange af boligerne, der må opkøbes som andel og ejer.

PRIVATE UDLEJNINGSBOLIGER:

Fordelen ved private udlejningsboliger er den fleksible og uforpligtende boligform: man kan hurtigt få adgang til dem og hurtigt komme ud af dem igen. Samtidig lider de ikke af samme dårlige image som i nogle sammenhænge kan knytte sig til den almene sektor (Vestergaard 2001). Private udlejningsboliger er også en hyppig benyttet boligform blandt middelklassen, især i forbindelse med parbrud, hvor mange skifter bolig og – evt. midlertidigt – vælger en privat udlejningsbolig. Nye fremskrivninger af den danske boligefterspørgsel peger på, at der bliver brug for flere boliger til singles fremover (Hansen et al 2013). Private udlejningsboliger kunne således i udsatte områder være en mulighed for at tiltrække beboere, der i forbindelse med parbrud har brug for en ny bolig og formentlig vil bekymre sig mindre om områdets omdømme, end hvis de skulle investere mere permanent i en ejerbolig. Man kan indvende, at sådanne beboergrupper umiddelbart ikke giver stabilitet eller føler forpligtelser overfor området jf. formål 2). Blandt de interviewede nøgleaktører fra boligorganisationerne forestiller man sig dog, at nogle af de midlertidige tilflyttere på sigt alligevel vil blive og investere i en ejerbolig, såfremt området er i en positiv transformationsproces, og tilbyder forskellige attraktive boligtyper. En ulempe ved privat udlejning er imidlertid, at man her mister kontrollen med, hvem der flytter ind, og for at styre områdets udvikling.

VARIANTER AF ALMENE BOLIGER: ALMENBOLIG+, MEDEJERBOLIGER OG FLEKSIBEL UDLEJNING

Den almene sektor kan også udvide sit boligsortiment og opnå nogle af fordelene ved ejerboliger uden dog helt at slippe den styring, der ligger i almene boligorganisationer. Dette kan eksempelvis være med etablering af medejerboliger, som kan være en attraktiv mellemform mellem leje- og andelsboliger. Princippet er, at der bygges et råhus på almene præmisser, men hvor beboerne kan skyde op til 20 % ind i individuel aptering af køkken, badeværelse, gulve m.v. Medejerdelen minus nedskrivningen betales tilbage til beboeren ved fraflytning. Ideen er altså at tiltrække en gruppe, som ikke har nok i råderetten i den almene bolig og gerne vil have større indflydelse og mulighed for at få en opsparing med sig ved fraflytning. AlmenBolig+ er en anden model, hvor beboere selv står for vedligeholdelsen både i og uden for boligen. Det gælder f.eks. at slå græs, klippe hæk, feje og rydde sne. Boligerne er af høj kvalitet til en rimelig leje, og er storrumsboliger med badeværelse samt basiskøkken uden hårde hvidevarer, hvor beboeren selv kan montere skillevægge. I de hidtil opførte eksempler på AlmenBolig+ har man gode erfaringer med at tiltrække ressourcestærke beboere (KAB 2013), men de er vel at mærke beliggende i områder, hvor der i forvejen er høje boligpriser og de derfor kan udgøre et attraktivt alternativ til en ejer- eller andelsbolig.

De interviewede nøgleaktører fra de almene organisationer er skeptiske overfor ideen om, at etablere AlmenBolig+ bebyggelser i udsatte områder, hvor der allerede er en rigelig andel af almene boliger. Flere mener dog, at det "at have flere varer på hylderne" generelt vil styrke den almene sektor og dens image og appel til en bredere beboergruppe, og derigennem også være til fordel for de udsatte områder. Samtidig er ejerformen langt fra den eneste metode til at regulere et områdes beboersammensætning, centralt er også et varieret udbud af

boligtyper – med forskellige størrelser, bebyggelsestypologier (tæt-lav vs høj-tæt), pris, indretning mv. Ligesom anvisningsretten og muligheden for fleksibel udlejning selvsagt er oplagte og effektive værktøjer til regulering af beboersammensætningen. Flere af de interviewede peger dog på, at netop fordi brugen af fleksibel udlejning benyttes mange steder, sættes der yderligere pres på de områder, hvor det ikke er en mulighed, fordi ressourcestærke simpelthen ikke skriver sig op til boligerne. Nøgleaktører mener, at dette gør blandede ejerformer særligt vigtigt som redskab i disse områder, men man kan indvende, at de samme områder, der er så attraktive, at de kan iværksætte fleksibel udlejning også er de områder, hvori det vil være nemmest at etablere nye attraktive boliger med andre ejerformer.

2.2. Antal, skala og beliggenhed

Hvis de udsatte områders almene boliger skal blandes med andre ejerformer, i hvilket antal og hvilken skala kan det da med fordel ske? Svaret kommer naturligvis an på, hvilket område der er tale om, hvilke ejerformer man vil blande og med hvilket formål. Hvor et par af de interviewede nøgleaktører mener, at man ideelt set burde blande ejerformer helt ned i den enkelte opgang i forhold til målet om at skabe flest mulige møder på tværs af samfundslag, er der generel enighed blandt dem om, at en sådan vision vil det være yderst vanskelig at realisere ikke mindst i udsatte boligområder. Man kan godt forestille sig en situation, hvor enkeltvis boliger frasælges, efterhånden som de fraflyttes (se nedenfor afsnittet om frasalg), men hvis formålet er at skabe mere radikale ændringer i områdets beboersammensætning og image, peger flere af de interviewede på, at der nok skal en kritisk masse af boliger med andre ejerformer til, ligesom dette også vil mindske investeringsrisikoen hos både private bygherrer og potentielle køberes øjne. For mange vil en barriere for at købe bolig i et udsat område være udsigten til at skulle komme overens med de almene beboere via beboerdemokratiet i fht. spørgsmål om drift, vedligehold mm. Et mere realistisk scenarie er derfor nok at forestille sig klumper af eksempelvis ejerboliger i samme bygningskrop eller bygningsgruppe.

Samtidig mener flere af de interviewede, at der tale om en afvejning i forhold til eventuelle forestillinger om naboeffekt: jo mere adskilt de forskellige ejerformer er, jo færre indbyrdes berøringsflader må de formodes at have. Det giver nok færre konflikter og måske større sandsynlighed for at kunne afsætte de nye ejerformer, men omvendt muligvis også mindre kontakt beboergrupperne i mellem – af både positiv og negativ art. Tilsvarende overvejelser gør de interviewede nøgleaktører sig, i forhold til hvor i det udsatte område de nye ejerformer indplaceres. Her taler hensynet til at kunne afsætte eksempelvis ejerboliger umiddelbart for at placere dem i udkanten af det udsatte område, eller tæt op ad et attraktivt og identitetsgivende element som f.eks. sø, landskab, skole, fritidsfaciliteter el.lign. I Gellerup har man set større investor-interesse for at etablere boliger i kanten af området. Samtidig kan man dog indvende, at det at opføre nye ejerformer i udkanten af et område, der allerede er omgivet af bebyggelser med andre ejerformer – eksempelvis Mjølnerparken – muligvis ikke vil have den store effekt. I princippet kunne man måske ligeså godt ændre det eksisterende områdes navn eller grænser.

Hvis man omvendt forestiller sig at "flette" de nye ejerformer ind mellem de eksisterende almene boliger, vil der formentlig skabes større interaktion mellem beboerne på godt og ondt. Gyldenrisparken på Amager nævnes af flere som et positivt eksempel på, at man har lagt en slange med nye funktioner ind midt i området, for at skabe liv og flow og tryggere byrum. Der er her tale om offentlige institutioner, ældreboliger og børneinstitutioner, og ikke private ejerboliger. I Ålborg Øst er planen dog at etablere blokke med nye blokke med ejerboliger mellem de eksisterende almene bebyggelser. Ideen er her at tilbyde en ny boligform, udsigtboliger, som ikke allerede findes i bydelen. En anden mulighed for at flette nye boligtyper ind i den eksisterende bygningsmasse er nyetablerede tagboliger, som samtidig benytter udsigten som attraktion. Der er dog væsentlig udfordringer ved at etablere ejer- og andelsboliger ovenpå en almen bebyggelse, idet tagetagen så skal udmatrikuleres – i Gellerup har man vurderet, at denne løsning ikke var en mulighed. Endvidere vil der være driftsmæssige udfordringer i at en enkelt andels/ejebolig skal samarbejde med en hel bygning af almene lejere om vedligeholdelse og forbedringer. En af de interviewede henviste til et eksempel fra Holland, hvor man efter en periode med uenigheder i en bebyggelse med ejerboliger på taget af en almen bebyggelse måtte etablere adskilte elevatorer til henholdsvis ejere og lejere.

2.3. Timing, geografisk placering og sammenhæng med omgivende bymæssig kontekst

Den underliggende præmis bag ideen om at etablere blandede ejerformer i udsatte boligområder er, at markedet kan bruges som løftestang for en positiv udvikling. En forudsætning for, at dette overhovedet er en mulighed, er, at der er tale om boligområder, der ligger omgivet af eller i nærheden af andre områder med forholdsvis høje boligpriser. Dvs. især i og omkring storbyer, hvor der aktuelt er befolkningstilvækst: København, Århus og Ålborg samt de tilgrænsende regioner i Østsjælland og Østjylland. I mange andre dele af landet er der i forvejen et overudbud af boliger og priserne er faldende; her kan udsatte boligområder ikke konkurrere, selvom de måtte tilbyde nok så billige ejerboliger. I disse områder er det nok mere relevant at forestille sig frasalgs eller nedrivnings end etablering af nye ejerformer.

Man kan overveje, hvor langt uden for bymidten "storby-effekten" rækker. Enkelte af de interviewede mener kun det er realistisk at etablere konkurrencedygtige ejerboliger i helt centralt beliggende områder som f.eks. Urbanplanen og Mjølnerparken, mens andre peger på at også områder som Tingbjerg og Gellerup er nær nok på byen til at drage nytte af de høje ejendomspriser her. Dette især på sigt, når den fremtidige fortsatte urbanisering tages i betragtning, og under forudsætning af, at forbindelsen til byen i øvrigt forstærkes eksempelvis med opførelse af letbane i Gellerup. Én af de interviewede nøgleaktører peger desuden på, at timingen for etablering af blandede boligformer i udsatte områder er helt afgørende: "Når man vil forbedre et område må man bruge alle ens værktøjer, og altså også at omdanne til ejerboliger, men der er ingen grund til at gøre det, når området er helt nede. Hellere vente til situationen er forbedret en smule, og så sælge".

3. LOVGIVNING OG ORGANISERING – hvordan blande

3.1. Lovgivning, muligheder og ønsker til ændret lovgivning

I dette afsnit videregives de overvejelser vedrørende lovgivningsforhold og eventuelle ønsker til ændret lovgivning, som nøglepersoner har berørt i interviewene eller som fremgår af diverse rapporter og notater. Der er altså hverken tale om en fyldestgørende analyse af lovgivningen på området eller en vurdering af den rette fremgangsmåde i forhold til etablering af blandede ejerformer i udsatte boligområder. I forhold til både eksisterende lovgivning og eventuelle ændringer heraf, må der naturligvis laves nærmere juridiske undersøgelser af både de eksisterende muligheder, eventuelle ændringer og deres konsekvenser. For at kunne etablere ejerboliger i et alment boligområde, er der umiddelbart to overordnede scenarier, som almene boligorganisationer kan benytte sig af:

1. Frasalg
2. Nybyggeri – ved nedrivning eller fortætning

Lovgivningsforhold vedr. de to scenarier gennemgås i det følgende.

FRASALG

I forbindelse med frasalg af almene bebyggelser kan de eksisterende beboere ikke uden videre opsiges, derfor er der med den nuværende lovgivning to muligheder:

1. Salg af en hel blok til en privat investor, mens boligerne endnu er beboede. Beboerne overgår fra almen leje til privat udlejning, hvilket ikke nødvendigvis betyder en ændret beboersammensætning.
2. Salg af enkelte boliger eller opgange af boliger, efterhånden som disse fraflyttes. I denne model kan beboerdemokratiet sætte kriterier op for, hvem der kan købe lejlighederne, og de eksisterende lejere har forsterket til at købe boligen og kan få fordelagtige rente- og afdragsfrie lån hos landsbyggefonden på 30% af købssummen.

En aktuel case er Århus Kommune som i forbindelse med salg af lejligheder i Gellerup/Toveshøj har udarbejdet et notat (Århus Kommune 2013) med følgende oversigt over hvad de vurderer som fordele og ulemper ved de to salgsmønstre:

SALGSMODEL	FORDELE	ULEMPER
Salg af hel blok til en investor	Salget kan igangsættes hurtigt, da lejlighederne ikke behøves at lediggøres.	Beboersammensætningen ændres ikke nødvendigvis, ved at boligerne overgår fra almene lejeboliger til private

		lejeboliger.
	Salgsprocessen bliver overstået på én gang, da alle lejligheder sælges samlet.	Risiko for "lejeslum", hvor kommune og boligforening ingen indflydelse har på udlejningsforhold og bygningstilstand.
Salg af enkelte lejligheder som ejerlejligheder	Salget vil givet bidrage til en ændring i beboersammensætningen, idet salget sker direkte til de kommende ejere, hvilket udelukker de økonomisk svage stillede grupper.	Udfordring af få lediggjort lejlighederne inden et salg. Eksisterende lejere kan ikke opsiges.
	Der kan vedtages kriterier for hvem der sælges til, således at salget sker til et ressourcestærkt segment.	Beboere, der ikke ønsker at fraflytte eller købe deres lejlighed kan besværliggøre skabelsen af et ejermiljø, og holde fast i en beslutningsstruktur, hvor både ejerforening og boligforening er repræsenteret.
		Salgsprocessen kan strække sig over lang tid, da man på grund af den manglende mulighed for at opsiges lejere, ikke kan sælge alle boliger på én gang.

Af notatet fremgår det endvidere, at der i forbindelse med beslutningen om salg af blokke i Gellerup, er blevet arbejdet på at få ændret lovgivningen eller opnå dispensation således at det ville være muligt:

1. at opsiges lejere med baggrund i en salgsbeslutning og herefter sælge en hel blok til en privat investor/ 3. mand.
2. at opsiges lejere med baggrund i en beslutning om salg, således at der kan frigives lejligheder til salg og sikres et ejermiljø i de solgte opgange/blokke.
3. at man på en hensigtsmæssig måde kunne "undgå" det rente- og afdragsfrie lån på 30 pct. af købssummen ved salg til eksisterende lejere, således at salget ikke kommer til at ske til

en beboergruppe, der egentlig ikke er målgruppen i forhold til at ændre beboersammensætningen

Den nye salgslov, der trådte i kraft juli 2011 imødekom ifølge notatet Århus Kommunes ønsker vedrørende salg af almene boliger delvist på et ud af tre punkter, nemlig salg til tredjemand, mens kommunen vurderer, at det ikke er fremkommeligt at få ændret lovgivningen på de øvrige punkter.

I Programbestyrelsens anbefalinger fra 2008 (Fra udsat boligområde til hel bydel) peges også på behovet for lovændringer – ligeledes hvad angår de eksisterende beboeres ret til særligt fordelagtige lån. Der opsummeres:

“Mulighederne for salg af familieboliger i udsatte bolig- afdelinger (den permanente salgsordning), bør anvendes offensivt, når muligheden opstår.

1. Det kan for eksempel ske ved at skabe økonomisk grundlag for at sælge hele boligblokke samlet som ejer- lejligheder.
2. Overvejelser om salg af boliger i de udsatte områder bør derfor indgå i udarbejdelsen af helhedsplaner. Det kan betyde, at nogle beboere må flytte til passende genhusning, hvilket bør muliggøres.
3. Det rente- og afdragsfrie lån på 30 pct., der ydes ved salg til beboerne i udsatte boligafdelinger vil imidlertid virke tilfældigt i forhold til eventuelle købere og foreslås afskaffet”. (Programbestyrelsen 2008)

NYBYGGERI

Nyopførsel af boliger med andre ejerformer i udsatte områder, kan ske i kombination med nedrivning af eksisterende bebyggelse, eller som fortætning. Nedrivning af almene boliger skal godkendes af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Det kan ske, hvis bygningerne er i så dårlig stand, at det ikke skønnes rentabelt at reovere dem, eller hvis der er store udlejningsvanskeligheder. I 2007 blev reglerne om nedrivning af almene boliger lempet, således at der i et begrænset omfang blev givet tilladelse til nedrivning af boliger, såfremt nedrivningen medfører, at området som helhed får et løft (Programbestyrelsen 2008).

Beslutningsprocessen for nedrivning skitseres i nedenstående figur (By og Boligministeriet 2000, Programbestyrelsen 2008):

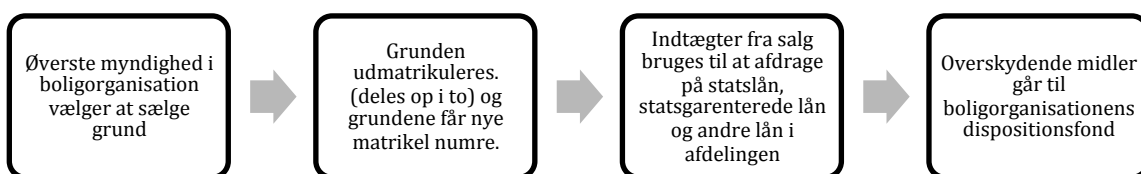


Lejere kan opsiges ved nedrivning, de skal dog tilbydes en lignende bolig af boligorganisationen. Kommunen og boligorganisationen kan indgå i et samarbejde om at finde boliger til de gamle lejere (Programbestyrelsen 2008).

Et eksempel på nedrivning i et alment boligområde, som nævnes i Ministeriets Værktøjskasse for udsatte boligområder, er Askerød i Greve. Her har man nedrevet 23 boliger for at skabe 6 nye åbne passager i bebyggelsen for at skabe mere trygge og lyse udendørsarealer. Her fremhæves det, at hvor der tidligere var udlejningsvanskeligheder er alle boliger i dag lejet ud (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2013). Også i Gellerup er der blevet nedrevet boligblokke, for at kunne gøre plads til nyt tæt-lavt byggeri med nye ejerformer. I Ministeriets interne rapport om blandede ejerformer (By- og Boligministeriet 2000) konkluderes det, at nedrivning kan bruges som et led i en bypolitisk strategi for at blande ejerformer, men at dette omkostningstungt, og at det kan medfører økonomiske tab hos ejere og panthavere. Programbestyrelsen anbefaler, at regeringen yder økonomiske støtte, og bør finansiere nedrivninger for at forbedre områdets infrastruktur (Programbestyrelsen 2008).

Hvis man i stedet for nedrivning vil fortætte området med nye bebyggelser, skal beslutningen tages af kommunen, som en del af den bypolitik som den enkelte kommune fører. Kommunalbestyrelsen har mulighed for at bruge lokalplanlægning til at understøtte bypolitiske planer om både nedrivning og fortætning af eksisterende boligområder, så længe lokalplanerne indordner sig efter kommunalplanerne (ministeriet 52). Den mest oplagte fortætningsmulighed er fortætning på friarealer, her har boligorganisationerne mulighed for at beslutte at sælge en grund med henblik på at fortætte de frie arealer i boligområdet. Hvis dette beslutes, udmatrikuleres grunden som ønskes solgt. Salgsprovenuet går så hovedsageligt til afbetaling af lån og det resterende beløb går til boligforeningens dispositionsfond.

Salgsprocessen er som følger (Programbestyrelsen 2008)



I programbestyrelsens rapport anbefales det, at salgsprovenuet bør kunne gå tilbage til boligafdelingen, hvormed overskuddet vil kunne bruges til at implementere øvrige dele af en helhedsplan(programbestyrelsen 2008).

Mens fortætning på friarealer er forholdsvis ukompliceret, er spørgsmålet om, hvorvidt fortætning med etablering af tagboliger på eksisterende bebyggelse kan lade sig gøre ikke så ligetil. Ifølge Programbestyrelsen forhindrer Ejerlejlighedsloven, at man opfører

ejerlejligheder, andelslejligheder og privatudlejningsboliger på tagetagen af almene bebyggelser (Programbestyrelsen 2008). I Ministeriets interne rapport ses det heller ikke som en mulighed at etablere ejerlejligheder i tagetagen på almene bebyggelser, uanset om de opføres af almene eller private midler. Hvis det skal kunne lade sig gøre, er der ifølge Ministeriet behov for ændringer i ejerlejlighedsloven (By- og Boligministeriet 2000). I SBIs anvisning om tagboliger fremgår det ligeledes, at "I eksisterende almene ejendomme kan tagboliger kun etableres som almene boliger. Boligerne kan etableres enten ved ejerlejlighedsopdeling (ved ejerlejlighedsopdeling "udstykket" bebyggelsen på en ejendom/matrikel i ejerenheder i form af ejerlejligheder), hvorved der etableres to selvstændige afdelinger, eller ved udvidelse af den eksisterende afdeling" (Hansen 2009).

Blandt flere af de interviewede nøgleaktører nævnes tagboliger med anden ejerform dog som en mulighed, eksempelvis i Ålborg Øst, og en samtale med juristerne i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter bekræfter, at det ikke nødvendigvis er fuldstændig udelukket, at man kan udmatrikulere taget på en almen bebyggelse, for at etablere nye boliger med anden ejerform. Det kommer dog an på en juridisk vurdering af forholdene i den konkrete ejendom og det konkrete forslag.

3.2. Organisering og drift

Når man i Ålborg Øst har fravalgt muligheden for at fortætte med tagboliger i anden ejerform til trods for, at lokalplanen gav mulighed herfor, er det fordi man vurderede, at det driftsmæssigt ville være for kompliceret. Erfaringerne fra et andet byggeri, hvor man havde opført penthouseboliger på taget af en almen ejendom, var, at ejere og lejere havde forskellige interesser, hvilket gav udfordringer i forhold til vedtægter og økonomi. Tilsvarende kan man forestille sig, at de ovenfor skitserede modeller med frasalg af enkelte boliger i en almen boligblok rummer risici for konflikter mellem ejere og lejere på samme måde som man har set i en række ejerlejlighedsforeninger. I forbindelse med de få eksempler på salg af almene boliger er det kommet som en overraskelse for ejerne, at der er ret høje driftsudgifter, som de skal dele med den tilbageværende del af den almene afdeling. Der kan således komme konflikter om niveauet af service og vedligeholdelse, og hvordan det skal udføres, ligesom der kan være forskellige interesser på spil, hvor ejere er mere optaget af investeringssikkerhed, mens lejere kan være mere villige til, at der eksempelvis skal investeres i legepladser. Huslejestigninger er ikke nødvendigvis afskrækkende for lejere, hvis de får boligsikring. Tilsvarende konflikter kan selvfølgelig også opstå i en fælles grundejerforening, hvor det blot er udearealerne, der deles. Det har man set eksempler på i nogle af de nye byområder, hvor man har etableret blandede ejerformer (Larsen, Engsig & Madsen). En af de interviewede nøgleaktører peger på, at i tilfælde af en fælles ejerforening må den almene organisation være i flertal, da den er bundet af lovgivningen, og således ikke må kunne blive overtruffet af et ejerflertal. Omvendt må der være særlige vedtægter, som sikrer ejernes rettigheder. En anden af de interviewede foreslår desuden, at man allerede tidligt involverer en proceskonsulent,

som kan hjælpe at få samarbejdet mellem lejernes beboerdemokrati og de nye ejerformer til at fungere.

4. MOTIVATIONSSTRUKTUR – hvem har hvilke interesser

Der er som allerede indledningsvist anført mange forskellige interesser i spil omkring etableringen af blandede ejerformer i de udsatte boligområder. Langt fra alle positioner er repræsenteret gennem de her interviewede nøgleaktører, og hverken beboeres eller private aktørers perspektiver er således baseret på interviews med dem selv, men gennem repræsentanter fra kommuner, boligorganisationer og vidensinstitutioner. Her skitseres kort de forskellige parter interesser, som de har tegnet sig gennem interviews og rapporter, sammenholdt med forskernes perspektiver herpå:

KOMMUNER: Kommunernes interesse i at etablere blandede ejerformer i udsatte områder er at bryde den negative udviklingspiral og ændre beboersammensætningen af hensyn til alle de 8 indledningsvist opstillede formål. Når kommunen arbejder for skabe et mere attraktivt område med flere ressourcestærke beboere, kan det imidlertid reelt være på bekostning af svagere beboergrupper, som enten skubbes ud eller ikke tilbydes en bolig i området. Her har kommunen ikke nødvendigvis interesse i at stille andre bomuligheder til rådighed for de svageste beboergrupper, og lidt skarpt sat op kan kommunens interesse siges at være ikke alene at fortynde problemerne i et specifikt område, men også at eksportere dem helt ud af kommunen. Hvis man vil transformere eksisterende bebyggelser fra lejer til ejer uden at presse eksisterende beboere ud, må det mest hensigtsmæssige umiddelbart være, at det sker ved naturlig afgang/fracflytning. Dog er problemet ved den model – set fra kommunens perspektiv – også, at effekten ikke bliver så tydelig. I det kommunale system har det således også stor betydning at kunne legitimere de forskellige tiltag politisk og hurtigt kunne fremvise tal med højere arbejdsmarkedsfrekvens, lavere kriminalitetsrate etc. Enkelte nøgleaktører peger dog omvendt på, at der i nogle kommuner kan være en modvilje mod for alvor at arbejde for at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder ud fra logikken om, at så længe de ressourcetsvage er samlet der, "*så ved man da, hvor man har dem*".

ALMENE BOLIGORGANISATIONER: Blandt de almene boligorganisationers interesse i blandede ejerformer nævnes også alle de 8 indledningsvist opstillede formål. Især har boligorganisationerne dog stærke interesser i at fortynde andelen af beboere med sociale problemer og få vendt områdets dårlige image. Ikke blot for at skabe et bedre boligområde for de mennesker, der nu engang bor der, men også for at sikre boligorganisationens økonomi og dens mulighed for på sigt at kunne afsætte sine boliger. Provenuet ved et eventuelt frasalg af enten eksisterende bebyggelse eller friareal går således til boligorganisationen og ikke til den lokale afdeling. Selvom den almene sektor forvalter en samfundsopgave ved at huse nogle af samfundet svageste, varetager sektoren og de enkelte organisationer naturligvis ikke kun almene men også mere specifikke interesser. Mens boligorganisationerne således på den ene side har interesse i at få etableret blandede ejerformer har man imidlertid også interesse i

fortsat at have hånd i hanke med udviklingen af områderne, og flere peger på faren for "ejerghettoer som er ude af kontrol", hvis man blot transformerer de eksisterende bebyggelser til ejerlejligheder eller privat udlejning. Selvom boligorganisationerne umiddelbart har interesse i at afhjælpe og fortynde områdets sociale problemer, kan de imidlertid omvendt også have interesser i en vis andel sociale problemer, fordi disse så at sige er nøglen til en boligsocial helhedsplan og Landsbyggefondens midler.

DE LOKALE BOLIGAFDELINGER/BEBOERE: Beboerne kan have interesse i blandede ejerformer ud fra de oplyste 8 formåls punkter. Mens de umiddelbart har klare interesser i muligheder for selv at kunne blive og gøre boligkarriere gennem andre boligtyper eller ejerformer i området, er det dog mindre entydigt, om de også selv mener at have interesse i at "blive blandet" med andre typer beboere fra andre ejerformer. I forhold til både deres børns skolegang og muligheder kan mange beboere i udsatte områder have en interesse i at ændre områdets beboersammensætning og image. Det økonomiske provenue ved at frasalg af bebyggelser eller friarealer tilfalder ikke den enkelte afdeling, men boligorganisationen, hvorfra den kan geninvesteres i eksempelvis infrastruktur og bedre service. I Himmerland Boligforening fortæller den interviewede nøgleaktør da også, at det er sådanne argumenter, der har overbevist beboerne om at stemme for fortætning: ikke så meget det økonomiske provenue, men udsigten til et bedre byområde med butikker, infrastruktur og servicefunktioner. Det er dog ikke nødvendigvis en udvikling, som er realistisk eller attraktiv i alle beboere og boligafdelingers øjne, og man kan også diskutere, om det overhovedet er beboernes ansvar at håndtere sådanne beslutninger, som rækker langt ud over deres egen matrikel. Anbefalingerne fra Tænketanken Byen 2025, der blev nedsat af Ministeren for By, Bolig og Landdistrikter i 2013, peger således på det uhensigtsmæssige i, at beboerdemokratiet skal tage større bystrategiske beslutninger. De skriver: "Beboerdemokratiet i det almene byggeri er en stærk organisationsform, der sikrer ejerskab til og ansvar for de nære beslutninger om drift, reovering og service. Sådant skal det fortsat være, men den beboerdemokratiske proces har vanskeligt ved at træffe beslutning om større bystrategiske omdannelser, der kan være nødvendige for at sikre, at de udsatte bykvarterer bliver bydele i god social balance. Disse beslutninger har ofte konsekvens langt ud over egen matrikelgrænse. Når der er tale om bystrategiske beslutninger i udsatte bykvarterer, bør der derfor gives mulighed for, at beslutningsprocessen løftes, så den svarer til lokalplanprocessen, hvor der gennemføres en grundig og åben dialog med beboerne i henhold til planlovens bestemmelser, men hvor den endelige beslutning tages af kommunen" (Byen 2025).

PRIVATE BYGHERRER/DEVELOPERE/ENTREPRENØRER: De private aktørers interesse i at etablere blandede ejerformer i udsatte områder handler primært om, hvorvidt de kan se en business-case i det pågældende område. Her er især det aktuelle boligmarked i det omgivende byområde af betydning, ligesom offentlige investeringer og fremskrivninger af bolig efterspørgslen i området kan være det. Der kan oplagt være økonomiske gevinster for private investorer i at overtage billige almene boligejendomme, hvorefter boligerne

renoveres og lejen sættes op. At etablere nye ejer/andels/udlejningsboliger i et eksisterende alment område, som har ry som et ghetto-område, kan omvendt være vanskeligt, hvis de vurderer, at boliger i det pågældende område ikke uden videre kan afsættes. En af de interviewede nøgleaktører har fra samarbejder med private bygherrer endvidere den erfaring, at der hos dem kan være en modvilje mod blandede ejerformer, som ikke blot handler om hvorvidt de konkrete boliger kan sælges, men derimod generel skepsis mod ikke at arbejde i større enheder med én ejerform, ligesom man traditionelt har gjort. I Himmerland Boligforening har man overvejet muligheden for at skabe incitament hos de private developere ved at lave et samlet udbud, så man kun får renoveringsopgaven, hvis man samtidig påtager sig at opføre et antal nye ejerboliger over en given periode. Modellen er dog blevet forkastet i denne omgang, da man dels frygter at det vil favorisere de store aktører i byggebranchen på bekostning af de mindre, dels at det kan skævvride prisen på renoveringsopgaven.

5. OPSUMMERENDE VURDERING:

På baggrund af ovenstående udredning vurderer SBI at:

- Der er brug for mere forskning for at vurdere, hvorvidt og hvordan blandede ejerformer kan bruges som redskab i udviklingen af udsatte boligområder: Dels bør man fremadrettet følge erfaringerne med blandede ejerformer i både eksisterende byområder, nye byområder og udsatte områder tæt, dels kan der laves mere systematiske undersøgelser af, hvordan internationale erfaringer kan omsættes til en dansk kontekst. Der er brug for forskning i, hvilke tiltag der løfter ressourcensvage beboere herunder forskning, der også kvalitativt inddrager deres perspektiv. Der er desuden brug for forskning i, hvordan byområder faciliterer møder på tværs af sociale skel, og i yderligere kendskab til forskellige beboergrupper, som kan give input til strategier til eksempelvis at tiltrække eller fastholde beboere til bestemte områder.
- Blandede ejerformer kan være et udmærket redskab til at løfte nogle områder, under forudsætning af, at det ikke står alene, men går i hånd i hånd med en lang række andre tiltag af både fysisk og social karakter. Det synes især at være i bynære områder, hvor der er pres på boligmarkedet og udsigt til fortsat urbanisering, at etablering af ejer-, andels- eller private udlejningsboliger er en mulighed. Den konkrete løsning må dog altid bero på en grundig analyse af det pågældende område og med inddragelse af alle de relevante interessenter. Især må man være opmærksom på, om etablering af nye ejerformer reelt blot fortrænger svagere beboergrupper til andre områder, ligesom man må være opmærksom på risikoen for ejer-ghettoer, hvor sociale problemer privatiseres.
- Den mest enkle model til at etablere boliger med nye ejerformer i udsatte boligområder synes umiddelbart at være fortætning på friarealer og i samlede

bebyggelser, frem for nye ejerformer blandet på opgangsniveau eller på taget af eksisterende almene boligbebyggelser. Dette dels fordi lovgivningsmæssigt er enklest, dels fordi man her bedre vil kunne supplere områdets eksisterende boligudbud med nye boligtyper – og derigennem måske også fastholde nogle af dem, som ellers ville være tilbøjelige til at fraflytte – og endelig fordi man dermed samtidig imødegår omfattende interessekonflikter mellem ejere og lejere i forhold drift, vedligehold mv. I forhold til eventuelle målsætninger om positiv nabo-effekt, mangler der dog viden om hvordan sådanne møder mellem forskellige sociale grupper faktisk finder sted, og hvornår interaktionen er positiv, negativ eller uden betydning.

- Både kommuner og boligorganisationer kan have interesse i at etablere blandede ejerformer for at løfte området og ændre dets beboersammensætning og image. Beboerne har ikke nødvendigvis samme interesse, men hvis der er tale om fortætning, hvor der ikke er nogen af dem selv, der samtidig skal fraflytte, kan de måske være motiveret af udsigten til et byområde med bedre servicefunktioner og det provenu som kan geninvesteres i udvikling af området. Hvis der er tale om nedrivning eller frasalg kan det måske være vanskeligere at overbevise beboerne, og man kan diskutere, om man overhovedet kan forvente af dem, at de skal tage ansvar for sådanne større bystrategiske beslutninger.
- Der kan være mange andre måder at ændre områders beboersammensætning og image end gennem ejerformer, det kan være med fleksibel anvisning, kombineret udlejning eller tiltag som AlmenBolig+ og medejerboliger. Den almene sektor kan endvidere udvikle sine kommunikationskanaler og boligudbud og skabe interesse blandt nye målgrupper som f.eks. studerende, fraskilte, par, som fraflytter hus og have, når børnene flytter hjemmefra, samt beboergrupper, som har ønsker om nye fællesskabs- og netværksboliger, som ikke umiddelbart imødekommes på det eksisterende boligmarked. Desuden er det relevant at interessere sig for, hvordan de ressourcestærke beboere, der er tilbøjelige til at fraflytte udsatte områder – eksempelvis beboere med anden etnisk baggrund, som er i job eller uddannelse – kan fastholdes gennem nye boligtilbud og/eller ejerformer.
- Det er centralt at medtænke konsekvenserne for dem, der allerede bor i områderne, og som ellers ville have boet i området. Hvis der ikke samtidig skabes andre muligheder for dem, risikerer man blot at skubbe problemet rundt, frem for at afhjælpe det. I analyser som ovenstående, er der en vis fare for at bedrive "social ingeniørkunst", hvor man forestiller sig at rykke rundt med ressourcevage og derigennem fortynde sociale problemer. Bag kategorien "ressourcevage" gemmer der sig imidlertid mange forskellige mennesker med vidt forskellige historier, ønsker og forudsætninger, og det essentielt også at lytte til og involvere deres perspektiver i udviklingen af de områder, hvor de bor.

INTERVIEWEDE NØGLEAKTØRER

ALMENE AKTØRER (BOLIGFORENINGS-PERSPEKTIV)

Rolf Andersson, Byggedirektør, KAB
Bent Madsen, Adm. Direktør, BL
Sven Buch, Udviklingschef, Himmerland Boligforening

KOMMUNALE AKTØRER (MYNDIGHEDS-PERSPEKTIV)

Uffe Andreasen, Enhedschef for Almene Boliger, Københavns Kommune
Per Frølund, Sekretariatschef, Gellerupsekretariatet, Århus Kommune

PRIVATE AKTØRER (DEVELOPER-PERSPEKTIV)

Jes Møller, Projektdirektør Køge Kyst

VIDENSAKTØRER (TVÆRGÅENDE PERSPEKTIV)

Birgitte Mazanti, Centerleder, Center for Boligsocial Udvikling
Jørgen Nue Møller, Adj. professor ved CBS og fhv. formand for Realdanias bestyrelse
Curt Liliegreen, Sekretariatschef i Boligøkonomisk Videnscenter

SBI-FORSKERE , DER HAR DELTAGET I UDREDNINGENS WORKSHOPS

Hans Thor Andersen, Forskningschef, Dr. scient

Hans Skifter Andersen, Adjungeret professor

Jacob Norvig Larsen, Seniorforsker, PhD, MSc

Lars A. Engberg, Seniorforsker, Cand.scient.adm, PhD

Rikke Skovgaard Nielsen, Post doc, Cand.Scient.Soc, PhD

Litteratur

A. Engberg, Lars, Porse Carlsen, Sune & Haldor Bertelsen, Niels (2003) *Havnestadsmodellen - redegørelse for barriere og nye rammer for samarbejde om alment boligbyggeri*. By og byg dokumentation 050, Statens Byggeforskningsinstitut.

Boschman S., Bolt G, Van Kempen R og Van Dam F. (2013). Mixed Neighbourhoods: Effects of Urban Restructuring and New Housing Development. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* vol 140: 233-242.

By og Bolig Ministeriet (2000) *Intern rapport om blandede ejerformer*. J. nr. B-5220-8

Cole, Ian & Sigrid Shayer (1998) *Tenure Mix as Social Fix?* European Network for Housing Research Conference in Cardiff

Elsinga, Marja (1996) *Home ownership as a remedy against segregation and deterioration*. Housing Research Conference 1996, Denmark.

Engsig, Juliane & Madsen, Katrine Strøjer (2010): *Mangfoldighed på prøve*. Byplan nr. 4. december 2010/62.årgang.

Gottschalk, Georg; A. Engberg, Lars; Pedersen, Dan Ove & Østergaard, Børge (2000) *Beboersammensætning og tilfredshed i fem boligområder i Odense – En sammenhængende undersøgelse af forholdene i Blangstedgård, Seden Syd samt tre områder i Vollsmose*. SBI-Rapport 325, Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, Jonas Zangenberg, Peter Stephensen og Joachim Borg Kristensen (2013) *Fremskrivning af den danske boligefterspørgsel*. DREAM – Danish Rational Economic Agents Model, Boligøkonomisk Videncenter, København.

KAB(2013). *AlmenBolig+ Statusrapport*

Kauppinen T., Skifter Andersen H. og Hedman L. (2012). Determinants of immigrants housing career. Immigrant's moves into homeownership in three Nordic countries. Paper til ENHR konference. Lillehammer.

Kleinhans R. (2004). Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment* vol 19: 367-390.

Kristensen, Hans (2002): *Social Housing Policy and the Welfare State - A Danish Perspective*. Urban Studies, Vol. 39, No. 2, 255–263, 2002

Københavns Kommune og Akademisk Arkitektforening (2014) *Evidens for sociale effekter af fysiske indsatser i udsatte boligområder. Review af effektstudier fra ni lande.*

Larsen, Jacob Norvig (2005): *Forsøg med blandede ejerformer og tæt samarbejde mellem bygherre og entreprenør - Casestudie af boligbyggeri i Karen Blixen Parken.* Statens Byggeforskningsinstitut

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013) *Værtøjsskisse i forhold til udsatte boligområder.*

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2014): *Liste over særligt udsatte boligområder per 1. December 2014.*

Naturstyrelsen, Århus Kommune, By & Havn og Kildebjerg Ry A/S og COWI A/S (2013) *Byliv der betaler sig. Gevinster ved investeringer i byliv og bykvalitet*

Nielsen, Rikke Skovgaard (2014): *A Change for the Better?: A Life Course Analysis of the Housing Careers of Somalis and Turks in the Danish Housing Market.* Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, Ph.d.-serien for Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet.

Olsen, Lars, Jonas Schytz Juul, Lars Andersen, Niels Ploug (2012) *Det danske klassesamfund. Et socialt Danmarksportræt.* Gyldendal

Pedersen, Dan Ove (2003): *Egebjerggård og Måløv – En undersøgelse af to bydele i Ballerup Kommune.* By og Byg Dokumentation 037, Statens Byggeforskningsinstitut.

Programbestyrelsen (2008): *Fra udsat boligområde til hel bydel.* Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Hansen, Ernst Jan de Place (2009) *SBI-anvisning 226: Etablering af tagboliger - byggeteknik*

Skifter Andersen H. (2004). *Når byerne splittes ad. Om mekanismerne bag ulige byudvikling og forslumning af byområder.* I Skifter Andersen H. og Andersen H. T. *Den mangfoldige by.* Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen H. (2006) *Undersøgelse af til- og fraflytningen i tre multietniske boligområder.* Statens Byggeforskningsinstitut

Vestergaard, Hedvig (2011) *Boligpolitiske problemer og udfordringer – Interviews med nøglepersoner på boligmarkedet*. By og Byg Dokumentation 002, Statens Byggeforskningsinstitut.

Århus Kommune (2013) *Notat: Salg af lejligheder*, maj 2013

Ærø, Thorkild (2000) "Hjem & Domæne. Om forskellige ejerformer versus boligvalg". *Maankäyttö* 3/2000