

DE ALMENE BOLIGER OG ANSVARET FOR DE SVAGESTE

Af Anker, J.; Christensen, I; Romose, T.S. & T.B. Stax¹

Boligorganisationernes Landsforening har i forlængelse af debatten om et evt. salg af de almene boliger bedt Socialforskningsinstituttet undersøge, hvilken betydning de almene boliger har for kommunernes anvisning af boliger til personer i akut bolignød.

Kommunerne har et ansvar for at tage hånd om boligsociale problemer og anvise midlertidigt husly til husvilde, men kommunerne har ikke en egentlig lovgivningsmæssig forpligtelse til at anvise permanente boliger til boligløse. For at kunne løse de boligsociale problemer for personer, der står i akut bolignød har kommunerne ret til at få stillet hver fjerde ledige almene bolig til rådighed til boligsocial anvisning.

Undersøgelsen er baseret på en analyse af anvisningspraksis i fire kommuner: København, Århus, Svendborg og Søllerød. Undersøgelsen forsøger overordnet at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilke handlemuligheder og strategier findes i udvalgte kommuner i forhold til at anvise boliger til personer i akut bolignød?
- Hvad er det for boligsociale problemer, som kvalificerer til anvisning i kommunerne? Hvilke kriterier anvendes boliger efter?
- Hvorledes håndteres og forløber selve anvisningsforløbet i de enkelte kommuner, og hvilke aktører på boligmarkedet medvirker set i lyset af denne proces til løsningen af boligsociale opgaver?

De fire kommuner repræsenterer forskellige boligsociale situationer, og nogle af hovedforskellene kommunerne imellem kan illustreres med nedenstående oversigtstabel:

Tabel 1.1: Udvalgte oplysninger om de fire kommuner

	København	Århus	Svendborg	Søllerød
Indbyggertal	499.000	287.000	43.000	31.000
Antal almene boliger	55.500	40.000	3.200	1.900
Andel almene boliger i procent	20	29	15	13
Boligsociale anvisninger (2001)	1.171	1.148	90	28
Antal personer på venteliste til	772	75-120	10	89

¹ Arbejdsrapporterne fra undersøgelsen kan frit hentes på www.sfi.dk.

en kommunalt anvist bolig*

Oplysninger baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik samt statistik og kvalitative interview fra de enkelte kommuner.

* Tidspunktet for opgørelsen varierer kommunerne imellem. For Kbh. er tallet opgjort pr. 31.1.2002. I Århus er tallet udtryk for en gennemsnitsvurdering over året. I Svendborg er tallet opgjort ultimo juni 2002, og i Søllerød er tallet opgjort i begyndelsen af juli 2002.

Andelen af almene boliger i de fire kommuner varierer ligesom antallet af boligsociale anvisninger også meget forskelligt. Samtidig er det dog bemærkelsesværdigt, at antallet af boligsociale anvisninger i København og Århus var på stort set samme niveau i 2001, selvom indbyggertallet i København er betydeligt højere end i Århus. Svendborg havde 90 boligsociale anvisninger i 2001, mens Søllerød havde knap 30 boligsociale anvisninger. Undersøgelsen har samtidig vist, at der er tale om betydelige forskelle kommunerne i mellem, når man ser på, hvor mange der er på venteliste til at få anvist en bolig, samt i forhold til hvor hurtigt en borger eller en familie i akut bolignød kan komme i betragtning til at få en bolig.

I alle fire kommuner understreges det, at man i princippet ikke opererer med ventetider i forbindelse med de boligsociale anvisninger. Principielt tildeles ledige boliger, som kommunen har til rådighed, de personer, der umiddelbart har størst behov for den enkelte ledige lejlighed, under hensyntagen til boligens størrelse, beliggenhed og pris. Omvendt er antallet af mennesker der er opskrevet og venter på en af de ledige almene boliger, som kommunen får stillet til rådighed så stort i nogle af kommunerne, at det ganske enkelt mere er reglen end undtagelsen, at man må vente i et halvt til et helt år. Dette er særligt tilfældet i København, men også i Søllerød har mange ventet længe på en bolig.

Kriterier for boliganvisning

På et generelt plan minder kommunernes boligsociale anvisning meget om hinanden set i relation til hvilke boliger, der anvistes til. Det er i altovervejende grad de almene boliger, selv om der i Århus, Søllerød og Svendborg også anvistes til en begrænset mængde kommunale boliger. Spørgsmålet er imidlertid, hvor stor forskel der er på, hvem der reelt kan komme i betragtning til at få anvist en bolig gennem den kommunale boliganvisning? I København og Århus har man begge steder udarbejdet informationsmateriale til offentligheden om de formelle kriterier, mens Svendborg og Søllerød, ikke har udarbejdet skriftlig information til borgerne om emnet.

Overordnet set minder kriterierne for den kommunale boligsociale anvisning til almene boliger om hinanden i de fire kommuner. Kriterierne i alle fire kommuner tager udgangspunkt i, at den boligsociale anvisning er rettet mod personer/husstande, som ikke selv er i stand til selv at løse et boligproblem på en rimelig måde. Dette betyder, at de(n) boligsøgende i udgangspunktet skal have

forsøgt at udnytte de generelle muligheder for at skaffe sig en bolig fx med opskrivning i almene boligorganisationer, ved køb af ejer- eller andelsbolig eller ved privat udlejning. En person med en rimelig stor opsparing eller med en god indtægt forventes med andre ord selv at kunne tage vare på sit boligproblem. Hermed er der også angivet en nogenlunde ensartet logik i den måde, som kommunerne prioriterer mellem de boligsøgende på. Personer med få sociale og økonomiske ressourcer synes alt andet lige at blive prioriteret højere end personer med mange ressourcer, men også andre forhold, som fx hensynet til børn, den boligsøgendes evne til at betale huslejen, eller til at begå sig i en almen lejebolig (uden at genere naboer) mv. spiller ind i prioriteringen. Endelig understreges det i alle fire kommuner, at afgørelser i enkeltsager til enhver tid vil bero på helhedsvurderinger og skøn.

Forskelle i anvisningspraksis

I et forsøg på at indfange forskelle og ligheder mellem kommunerne, når der ses på hvilke forhold der faktisk lægges vægt på ved vurderingen af, om en borger kan blive anvist en bolig, blev anvisningsmedarbejdere i de fire kommuner bedt om at tage stilling til en række eksempler på fiktive personer som befandt sig i forskellige sociale situationer. På baggrund af en simpel optælling af, hvor mange af de konstruerede eksempler, som de enkelte kommuner ville indstille til at få anvist en ledig almen bolig, synes særligt Københavns Kommune at have relativt restriktiv anvisningspraksis. Søllerød er til gengæld den kommune, hvor flest af de opstillede eksempler ville blive indstillet.

Konkluderende peger undersøgelsen på, at i alle fire kommuner findes der i den almene sektor boliger til mennesker der står med boligsociale problemer, og i alle fire kommuner har og bruger kommunen deres mulighed for at anvise ledige almene boliger, når de skal skaffe boliger til borgere i akut bolignød. Samtidig viser undersøgelsen, at forskellene i den lokale boligsituation påvirker de generelle problemstillinger og prioriteringer, der kommer til udtryk gennem kommunernes boligsociale anvisning. I Københavns Kommune og Søllerød ses det gennem relativt omfattende ventelister og relativt lange ventetider, som særligt i Københavns Kommune giver restriktive grænser for boliganvisningen. I Svendborg er den gennemgående boligsituation noget anderledes med lavere priser på ejerboliger og kortere ventelister til de almene boliger. Samtidig er der en meget høj fraflytningsfrekvens fra et af byen almene boligområder, hvilket betyder, at kommunen får stillet relativt mange boliger til rådighed, flere end kommunen kan benytte. I Århus er den store andel af almene boliger med til at give mulighed for, dels relativt hurtigt at sikre boliger til borgere i akut bolignød, dels at inddrage spredningsmæssige hensyn i anvisningspolitikken, hvor man forsøger at undgå en koncentration af sociale problemer i bestemte boligafdelinger. For Søllerøds vedkommende synes det i anvisning til almene boliger også at være et afgørende forhold, at der er tale om en relativt rig kommune, hvor man i hovedreglen skal have mange ressourcer for at kunne

begå sig på boligmarkedet. Dette betyder, at det kan være vanskeligt, selv for personer med en fast indtægt og mindre formue at finde en bolig ved akut opstået bolignød (fx ved skilsmisse). Samtidig skal det dog understreges, at personer med få ressourcer til enhver tid prioriteres højere end personer med mange ressourcer.

Set i lyset af kommunernes aktuelle strategier og muligheder for at skaffe boliger til borgere i bolignød fremstår anvisningen til de almene boliger som et integreret og næsten uomgængeligt element, uanset om kommunen hedder København, Søllerød, Svendborg eller Århus.

Grænserne for den boligsociale anvisning

Derudover kan det på baggrund af undersøgelsen konkluderes, at det ikke er ligetil at få anvist en bolig gennem kommunernes boligsociale anvisning. Kommunerne har ofte begrænsede muligheder for at skaffe tilstrækkeligt med egnede boliger til afhjælpe de akutte boligsociale problemer. De boligsøgende skal have gode grunde, de skal gerne have yderligere problemer ud over bolig manglen, og samtidig skal de i udgangspunktet have udtømt øvrige muligheder på boligmarkedet.

Generelt forekommer der at være nogle øvre grænser for, hvem der kan komme i betragtning. De øvre grænser varierer lidt fra kommune til kommune, men generelt er princippet således, at borgere med relativt mange sociale og økonomiske ressourcer i højere grad forventes selv at tage hånd om deres boligproblem end borgere med få sociale og økonomiske ressourcer.

Samtidig indikerer undersøgelsen, at der er en bestemt type sager, som går relativt glat igennem. Her er der tale om sager, hvor personer ufor skyldt står i nogle akutte boligsociale problemer, som følge af omstændigheder, der forhindrer dem i selv at kunne skaffe sig en bolig (fx: skilsmisse fra en mistroisk og lidt truende mand, eller en sent udviklet pige, som er blevet sagt op fra sin bolig).

Endelig opererer kommunerne også med en 'nedre grænse' omkring hvor dårligt fungerende de personer, der anvises til en almen bolig kan være. Her er det ikke så meget hensynet til den boligsøgende, men hensynet til helheden og de øvrige beboere der lægges til grund for vurderingerne. På denne måde indgår der i kommunerne en betragtning om, hvorvidt de boligsøgende er i stand til at bo i en almen bolig. Umiddelbart synes grænsen for det acceptable at være lidt mere restriktiv i de to provinsbyer (Århus og Svendborg), end i forhold til Københavnerkommunerne (København og Søllerød). Dette betyder ikke, at man udelukker personer, der vurderes at være for belastende at have boende i et alment boligområde, fra den boligsociale anvisning. Derimod søger man i højere grad at tilbyde andre boligplaceringer som fx

tidsbegrænsede lejemål (med henblik på at afprøve om den boligsøgende magter at bo alene i en almen bolig) eller kommunale boliger.

Hvem medvirker til at påtage sig et boligsocialt ansvar?

Undersøgelsens sidste overordnede konklusion omhandler hvilke aktører, der på baggrund af de aktuelle strategier i kommunerne, kan siges at medvirke ved løsningen af de boligsociale opgaver.

For tre af de fire kommuners vedkommende anvendes udover de almene boliger i et begrænset omfang kommunalt ejede boliger i løsningen af kommunens boligsociale problemer. I København er dette ikke tilfældet efter frasalget af kommunens boliger i midten af 1990'erne. Et generelt billede fra undersøgelsen er ydermere et markant fravær af andre aktører på boligmarkedet. I de fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse er der kun i ringe grad opnået samarbejdsaftaler mellem kommunen og private aktører på trods af henvendelser fra kommunerne til de private udlejere.

Til gengæld kan det konkluderes, at kommunernes boligsociale anvisning til borgere, der står i en akut situation, hvor de ikke selv har mulighed for at skaffe sig en bolig, i helt overvejende grad tager udgangspunkt i anvisningsretten til de almene boliger. Udmøntningen af denne anvisningsret bygger endvidere som oftest på et samarbejde med de almene boligorganisationer, og i alle fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse udtrykkes der fra begge parter generelt tilfredshed med dette samarbejde.