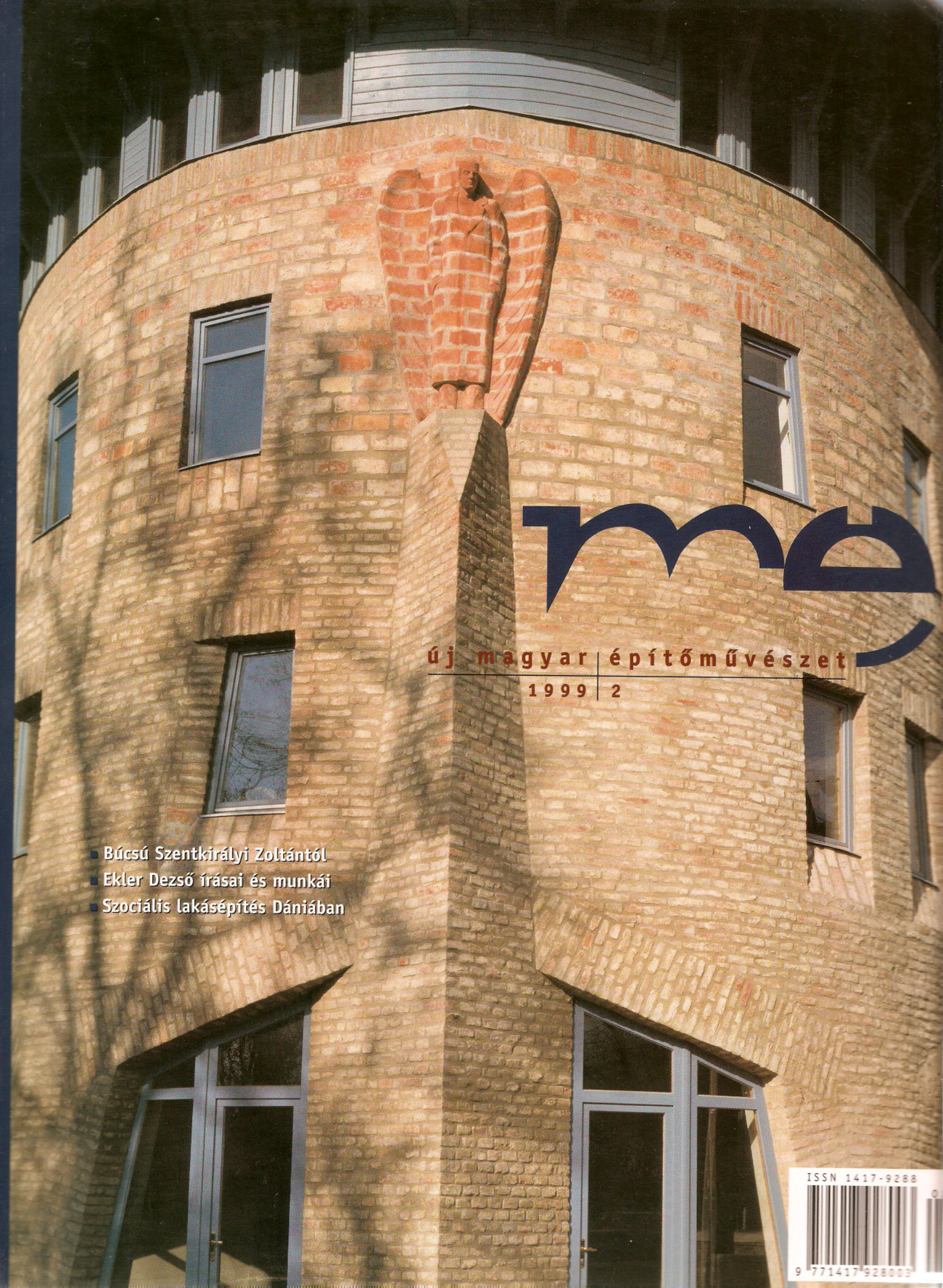




me

új magyar építőművészet

1999 | 2

- Búcsú Szentkirályi Zoltántól
- Ekler Dezső írásai és munkái
- Szociális lakásépítés Dániában

ISSN 1417-9288



9 771417 928003

„Szociális lakásépítés” Dániában

A hazai lakáskonceptió ösztönzésére

„A lakás játék az emberi élettel” (Poul Henningsen)

BEVEZETÉS: A DÁN LAKÁSPOLITIKA CÉLJAI

A dán lakáspolitikai általános célja, hogy mindenki számára megfelelő otthont biztosíts. A lakásszükségletek központi helyet kaptak a dán jóléti állam megteremtésénél, melynek stratégiája megoldhatatlan volna erős és látványos lakáspolitikai nélkül. A non-profit lakásépítés ebben történelmileg kulcsszerepet játszik, ma is ez a lakásellátás döntő tényezője Dániában. Mindezt maga a dán elnevezés is illusztrálja: „lakás mindenkinek” (almene boliger), amit a szakirodalom kissé pontatlanul „szociális lakásépítés”-ként fordít. (Az egyszerűség kedvéért jelen írás is ezt a kifejezést használja.) A szociális tartalom vitathatatlan: a szektor számos szociális probléma megoldásáért felelős, többek között azon társadalmi rétegek lakásellátásáért, melyet a piac nem tud politikailag kielégítő módon megoldani. A szociális lakás széles társadalmi rétegek számára biztosít kiegyensúlyozott lakásfeltételeket, amit döntő fontosságúnak tekintenek, különösen a gyermekek jóléte érdekében. A szociális lakás Dániában kizárólag bérlakás formájában létezik. A non-profit jelleg egy tisztán költség-alapú lakbért feltételez (fenntartási költségek, ide értve a jelzálog-hitel törlesztést, az ügyintézés, karbantartás és az adók kiadásait). Az állami felügyelet és támogatás ellenére a dán szociális lakást kizárólag „független” lakásszövetkezetek építik és menedzselik, nem az önkormányzatok, mint számos más országban. A lakásszövetkezetek fogalma Dániában – a hazai értelmétől eltérően – olyan non-profit szervezeteket fed, melyek a lakók közös tulajdonát képezik, az épületvagyonból az egyes lakásokat pedig bérlik.

A lakásszövetkezetek elvileg azonos minőségi és árszinten építenek. Az eltérő háztartási jövedelmet legfeljebb a lakásnagyság vagy a speciális lakástípus (pl. fiatalok vagy idősek lakása) tükrözi. A „sokoldalú bérlőösszetétel” kulcsfogalom, amit elsősorban az általános támogatásokat kiegészítő lakbértámogatásokkal tartanak fenn (illetve a magán bérlakás szektorban a lakbérkontrollal). Dániában a különböző jövedelmi csoportok között a lakbér és a jövedelem aránya közel azonos (15-22%). Ugyancsak a társadalmi szegregáció kiküszöbölését célozza, hogy elvben nincs minőségi különbség a szociális lakások és az egyéb lakásformák között.

A lakásszükségletek kielégítésén túl a dán szociális lakás a társadalom fontos eszköze, amelynek céljai közé tartozik az ország gazdasági és település-fejlesztése, a munkahelyteremtés, a stabil építési tevékenység biztosítása, valamint bizonyos szociális problémák (pl. egészségügy, bűnözés, bevándorlók lakáshelyezete stb.) kezelése. Jó lakáskörülményeknek köszönhetően egy társadalom számos más területen csökkentheti a költségeket. Ez a hatékony munka-telejesítmény előfeltétele is. A szociális lakás széles társadalmi rétegek életkereteként az ország általános társadalmi és kulturális fejlődésének egyre fontosabb tényezője.

1. táblázat:

A DÁN LAKÁSSÁLLOMÁNY TULAJDONFORMÁK SZERINTI MEGOSZTLÁSA				
	/népesség: 5,2 millió/			
	1980	1995	1997	1998*
Lakásállomány: /x 1.000/	2.109	2.427	2.447	2.461
ebből:				
Saját tulajdon:	52,1%	50,5%	52,2%	51,1%
Bérlakás:	41,7%	44,4%	45,2%	43,3%
ebből:				
1. Magán:	23,6%	18,7%	18,7%	18,6%
2. Non-profit (szoc. l.)	14,4%	18,3%	19,1%	18,9%
3. Magán kooperatív ⁽¹⁾ :	-	5,1%	5,6%	5,8%
Egyéb:	6,2%	5,2%	2,6%	5,6%

Forrás: Statistic Aarbog 1996; Danish National Federation of Housing Associations (1998)

SZERVEZÉS, MENEDZSMENT

Mintegy félmillió lakás – a teljes dán lakásállomány közel 20%-a, a bérlakások 45%-a – kb. 700 decentralizált lakásszövetkezet tulajdonában van. (1. táblázat). A szövetkezetek 7500 gazdaságilag független helyi egységből állnak, melyeket a lakók demokratikusan megválasztott testülete irányít, a napi fenntartást külön bizottság intézi. A törvényes és gazdasági képviselőtér és a lakások kiutalásáért a szövetkezet megválasztott felügyeleti bizottsága felelős. Az üres lakások 25%-át azonban az önkormányzatoknak – támogatásuk fejében – jogukban áll szociális célokból kiutalni, illetve további kiutalási joguk van sürgős szociális problémák kezelésére (pl. városmegújulás, szlöm-megtisztítás). A várólista mindenki számára nyitott. A lakáskiutalásoknál a jelentkezési sorrend, mint legfőbb szempont mellett tiszteletben kell tartani az egyéb normatív előírásokat (pl. gyermekes családoknak a nagyobb lakások). Rögzített jövedelemhatárok nincsenek, de igyekeznek elkerülni a jövedelem és lakbér közötti nyilvánvaló aránytalanságokat.

A gazdasági és törvényes működést, az építést és karbantartást a helyi önkormányzatok felügyelik. A szövetkezetek együttműködését szolgálja a *Non-Profit Lakásszövetkezetek Nemzeti Szövetsége* (politikai érdekképviselő is), a *Nemzeti Építési Alap* és különböző menedzsment társaságok.

A teljes szervezeti rendszer alapja a lakók történelmileg kialakult és meghatározó részvétele („bérlők demokráciája”). Ez teszi lehetővé a rugalmas ügyintézés, a közös tevékenységek hatékony szervezését és a lakókörnyezet együttműködésen alapuló javítását is. Valószínűleg Dániában fejlődött ki a világ legjobban decentralizált és hivatalosan ösztökölt bérlő-részvételi rendszere, aminek eredménye a népesség jelentős támogatása és a közös felelősség kialakulása. A demokratikus kormányzás és minőségi menedzsment (ami egyenlő fontosságú a minőségi építéssel!) céljából fejlett adminisztratív és oktatási rendszert (kurzusok) fejlesztettek ki.

FINANSZÍROZÁS

Az építendő lakásegységek számát – a kormány által felmért szükségletek alapján, az évente rögzített pénzügyi keretek között – a helyi önkormányzatok határozzák meg.

Egy új lakóegyettes finanszírozása a következőképpen történik:

Az építési költségek 84%-át magán jelzálogintézetek által a szövetkezetek számára biztosított hosszú lejáratú indexált jelzálog-hitel segítségével fedezi, aminek visszafizetése a lakbérekből történik. A fennmaradó esedékes adósság mindig a nettó árindekshez igazodik, ez képezi a kamatszámítás alapját. A kamatot a kormány fizeti közvetett támogatásként, ezáltal kiegyensúlyozza a változó kamatok ingadozását, aminek hatását így nem a bérlőnek kell viselnie. Az önkormányzatok a hitelek 55%-áért vállalnak garanciát.

Az építési költség további 14%-át támogatásként az önkormányzatok készpénzben fizetik.

A fennmaradó 2%-ot a bérlők visszatérítendő letétje fedezi. (Ennyi a szükséges önerő!)

Az építés ideje alatt speciális banki építési kölcsön biztosítja az áthidaló finanszírozást. Az építés befejeztével folyamodhatnak a szövetkezetek a végleges hosszú lejáratú (30-35 év) jelzálog-hitelekért.

1. A jóléti államban – a „szociális piacgazdasággal” (pl. Németország) szemben – a közfogyasztás kiemelt helyet foglalnak el. Az állam szerepe a jólét általános újraelosztása, egy „egyenlőbb” társadalom létrehozása. Az adók nagy része – a GNP több mint 20%-a – támogatásként és a jövedelmekben kerül újra elosztásra. A lakás közjéként él a köztudatban. (H. Skifter Andersen & A. Munk, 1994)

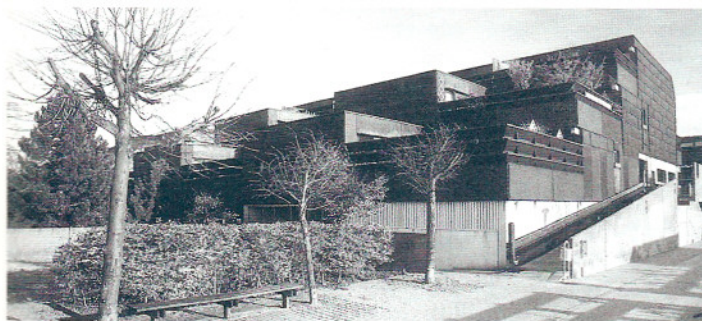
További egyéni lakbértámogatást élveznek a rászoruló háztartások. A kizárólag állami nyugdíjból élők számára például ez a támogatás garantálja, hogy a lakbér nem lépheti túl az összes háztartási jövedelem 15%-át. A bérlők közel fele kap egyéni lakbértámogatást.⁽²⁾

2. Táblázat:

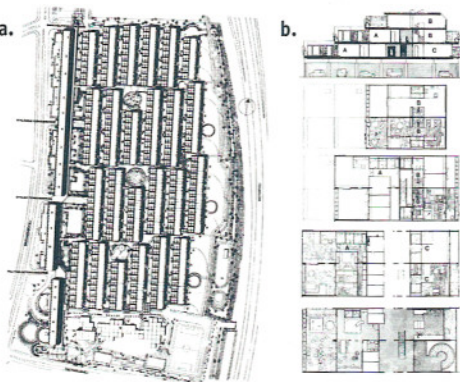
LAKÁSPIAC MUTATÓK DÁNIÁBAN				
	1990	1997	1998*	1999 ^{terv}
Éves lakásépítés:	20.447	16.918	kb. 12.000	-
ebből szociális lakás:	12.277	10.373	kb. 4.600	6.000
1 háztartásra jutó személyek száma:	2,25	2,2	2,1	-
Lakás alapterület átlaga: m ²	86	87	-	-
1 főre jutó alapterület: m ²	48,5	51	-	-

Forrás: Statistic Aarborg 1996; Danish National Federation of Housing Associations (1998)

FOTÓ: TIDERENZI GÁBOR



"Farum Midpunkt" (1970-74), a.
Építész: Fællestegnestuen,
tájt.: Ole Nørgård,
Ginman és Søren Harboe.
Iparosított panel építési
tervezési házgyűjtés 1650 lakással
3-4 szinten elrendezve.
a: helyszínrajz,
b: lakás alaprajz és metszet



SZABÁLYOZÁS

A minőségi lakás biztosításának legfőbb eszköze az Építési Szabályozás. A tűzvédelmi, egészségi, biztonsági és hőtechnikai⁽³⁾ követelmények rendkívül szigorúak, de az azt kielégítő tervezési megoldások jelentős szabadságot élveznek. (Egy lakás m²-ének árát az alacsony jövedelműek kb. egy havi keresete fedezné.)

A szociális lakásoknál alapkövetelmény a korszerű felszereltség, ugyanakkor nem megengedett a luxus. Az átlagos lakásalapterület 75 m², a megengedett legnagyobb 110 m² (a külső falak fele vastagságával és a lépcsőház alapterülettel arányos részével együtt). A közös funkciók létesítése minden lakóterületen nagy hangsúlyt kap. A kötelezően építendő közösségi ház tartalmazza a szabadidős és klubhelyiségeket, mosókonyhát, műhelyt, vendégszobákat, biciklitárolót, sportlehetőségeket stb. Az idősek, a fiatalok és a mozgássérültek számára a normál építkezéseken belül külön lakások is épülnek.

Az állam előírta az egyes régiókra a támogatható – m²-re vetített – maximális építési költséget, amit az önkormányzatok saját forrásból kiegészítve túlléphetnek. Ez az előírás 1998-tól a teljes élettartam során várható költségeket veszi alapul. Így például az alacsonyabb fenntartási és karbantartási költségek kompenzálhatják a magasabb bekerülési költséget.

ÉPÜLETTÍPUSOK, KÍSÉRLETEK

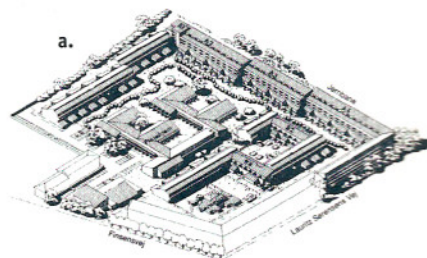
Az 1950-60-as évek lakáshiánya Dániában is a modulban előregyártott sokszintes panel lakóépületek tömeges építését eredményezte, annak közismert következményeivel. A 70-es évek lakáspolitikája ezt a formát az alacsony intenzív beépítésekkel helyettesítette. Ez a mai napig meghatá-

rozó Dániában, bár egy új igény is jelentkezik a város és újfajta többszintes lakóépületek iránt. Az alacsony beépítésű telepek általában 20-50 lakásból állnak. Építészetüket történetileg a funkcionalizmus határozta meg, mely gyakran kicsi, de ésszerűen megtervezett, jól használható lakásokat eredményezett. Jellemző cél a családi kialakítás és az emberközpontság (a városi intenzív beépítésű többlakásos házaknál is). A „zónás tervezés” szemlélete a telepítésnél és a lakásfunkció tervezésében, illetve az intimitás biztosításában (privát, közös, közösségi és közterületek) éppúgy érvényesül, mint például az energiazónák kialakításánál (pl. télikert, közlekedők és lakás kapcsolata). Mindez az ember és környezet, továbbá az egy területen, illetve épületben együtt élő családok megváltozott típusú kapcsolatát is eredményezték.

Az állami támogatásoknak köszönhetően a szociális lakásépítési szektor számos – a kormány, az önkormányzatok vagy a szövetkezetek által kezdeményezett – kísérleti fejlesztési és demonstrációs tervben játszik szerepet (ökológia, energiahatékonyság, belső levegő minősége, építési technológiák, új flexibilis lakásformák, újszerű beépítési tervek több zöldterülettel és közös funkciókkal, valamint intézményekkel, megközelíthetőség és akadálymentes környezet, „integrált művészet”, a vandalizmus és a bűnözés megfékezése, karbantartás és korszerűsítés hangsúlyozása stb.). Mindezekhez speciális pénzalapok állnak rendelkezésre. A tapasztalatok az építőipar általános fejlődését is segítik.

JÖVŐBELI TENDENCIÁK ÉS KÉRDÉSEK

A „lakás mindenkinek” politika megköveteli a termelés növelését: „több lakást olcsóbban.” Alacsonyabb építési és fenntartási költségek, ugyanakkor a jobb minőség és az átfogó ökológiai megoldások egy második iparosított technológiai forradalmat és nagyfokú standardizációt feltételeznek.⁽⁴⁾ A becsült 20-30%-os költségcsökkentés valóban forradalmi lenne a lakás elérhetőségénél.



'Solbjerg Have' (1977-80),
Frederiksberg - Koppenhága,
Építész: Fællestegnestuen,
tájt.: Ginman, Harboe és Borup
Lakóegyüttes a városi többszintes
lakóház és a kertes ház előnyeinek
egyesítésére (480+300 lakás),
a teraszosan építkező homlokzat a
belső kert felől, a: helyszínrajz

2. A dán adópolitika a saját tulajdonú lakást is jelentősen támogatja. Az adóelírások összes értéke a teljes szociális lakásszektor támogatásának kétszeresét is kiteheti. Létezik továbbá a saját tulajdonú és a bérlakás között egy államilag mérsékelt támogatott átmeneti tulajdonforma: a kooperatív lakások esetén a tag a szervezet tulajdonának részesedési jogát vásárolja meg.

3. Például a külső falak hőátbocsátási tényezőjét illetően $k=0,2-0,3 \text{ W/m}^2\text{K}$ (!) a követelmény a súlyuktól függően, tetőszervezeteknél $0,15 \text{ W/m}^2\text{K}$, stb., azonban ha az engedélyezett maximális hőigény vagy hővesztés teljesül, az értékek rendben $k=0,3-0,4 \text{ W/m}^2\text{K}$ illetve $0,25 \text{ W/m}^2\text{K}$ -re módosíthatók. A közeljövőben az értékeket további 25%-kal (!) szándékoznak szigorítani. Így a lakásszövetkezetek nyilvánvaló érdeke, hogy gyakorlati tapasztalatot szerezzenek a legkorszerűbb globális energia-takarékos technológiákról.

4. Jelenleg az építési folyamatnak az alvállalkozók közötti felaprózása számos építési hibát és felesleges többletköltséget eredményez. Ehhez nagyban hozzájárul az építés teljes idejének akár 40%-át is elérő várakozási idő. Jóval hatékonyabb lenne, ha egy-egy vállalat az épület egy-egy funkcionális részét teljes egészében legyártaná (pl. fürdő, tető stb.). Az ilyen vállalatok elterjedéséhez a piacot kell befolyásolni.

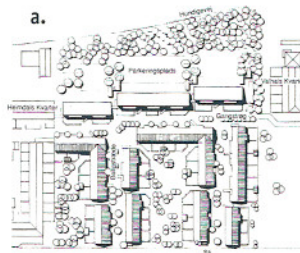
A városmegújulást és az egyre szükségesebb épület-felújítási munkákat szintén ésszerűsíteni kell (technológia, lakáshasználat). Az elkövetkező években az új építés várhatóan alárendelt feladat lesz Dániában. A mennyiségi lakásigények nem jelentősek, bár szélesebb lakásválaszték és minőség kívánatos. A legfontosabb feladat a meglévő lakótelepek menedzselése lesz, ami viszont nemcsak a fizikai környezet kezelését, hanem komplex társadalmi és gazdasági folyamatok irányítását is feltételezi. Ez magában foglalja a kritikus fizikai és szociális állapotban lévő lakóterületek problémáját.⁽⁵⁾ A politikai vita egyik fő kérdése, hogy a jelenlegi szervezeti rendszer megfelel-e ilyen komplex folyamatok irányítására. Kapcsolódó kérdés a lakásszövetkezetek jövőbeli szerepe és függőségi viszonyai.⁽⁶⁾

További döntő kérdés a finanszírozási politika változása. A 2010 után növekvő mértékben lejárató jelzáloghitelek révén a lakbérékből egyre nagyobb összegek folynak be a lakásszövetkezetek pénzalapjaira. A jelenlegi vita alapján a szövetkezeteknek ezután állami támogatás nélkül gazdaságilag függetlenül kell működniük. A kormány legutóbbi (1998. november) – immár hivatalos – álláspontja szerint a jelzálog-hitelek lejáratá után a lakbérbevételeket három pénzalap között kell egyelően elosztani: Kormányalap (új építés támogatásának kiváltása), Helyi Építési Alap (helyi felújítás és új építkezés helyi része), Központi Építési Alap (olyan helyi problémák kezelésére, ahol a helyi pénzek nem elegendők). A szövetkezetek gazdasági függetlensége az állami szabályozás és az önkormányzati lakáskiutalások létjogosultságát is megkérdőjelezi. Az előnyök mellett a szövetkezeteknek a piaci kockázatot is vállalniuk kell, fenn kell tartaniuk a keresletet (üres lakások problémája), valamint a felújítások, épülethibák stb. növekvő kiadásait is függetlenül kell finanszírozniuk.

TANULSÁGOK A HAZAI NON-PROFIT LAKÁSEPÍTÉSI KONCEPCIÓ KIALAKÍTÁSÁHOZ

A jelenlegi magyar lakáshelyzet akut problémája a liberalizált lakáspiacra a fizetőképesség hiánya, a közép- és alacsony jövedelműek és a szociálisan rászorultak esélytelensége. A problémák kezelésére a dán non-profit lakásrendszer számos tanulsággal szolgálhat. Közülük néhány:

Épülettípusok: a szuburbán területeken Magyarországon is a különböző flexibilis, alacsony, intenzív beépítésű formákat, a városokban pedig újfajta többszintes lakóépületek kikísérletezését is célszerű támogatni az elérhetőség érdekében (technológiában és funkcióban flexibilis, egészséges, környezetbarát, ugyanakkor termelékeny módon költség-hatékonyan építhető és fenntartható épületek). A jelenleg domináns családi házak a legkevésbé tekinthetők gazdaságosnak (telekfelhasználás, közmű, építés, energiatakarékosság, tömegközlekedés stb.). A dán példák szerint az építészeti minőség is sokszor a sűrűségben rejlik, a környezeti minőséghez pedig az egységes összefüggő zöldterületek is jelentősen hozzájárulnak. Ilyen jellegű telepítéshez a szabályozásoknak és rendezési terveknek megfelelő területeket kell biztosítaniuk.

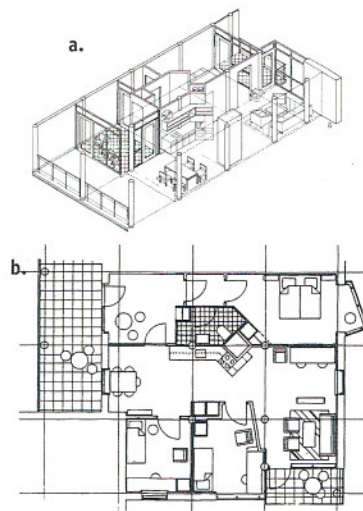


'Ægirs Kvarter' (1988), Greve, építész: Vandkunsten.
A típusú vált alacsony sűrű beépítési forma. a: helyszínrajz

Ökológia: Az ökológiai és egészségi szempontoknak Magyarországon is előtérbe kell kerülniük. Az ökológiai szemléletnek az építési helyszín kijelölésétől kezdve az anyagválasztáson, és az építési folyamaton át az épület használatáig, illetve esetleges lebontásáig végig érvényesülnie kell. Még a rendkívül fejlett dán példánál is vitatható a néha kissé gyógykezelés ízü „ökológikus szempontok integrálása” egy globális ökológiai szemlélet helyett.



'Søfronten' (1989), Frederiksberg – Koppenhága, építész/tájtérvező: Arkitektgruppen i Aarhus
A többszintes városi lakóépület az 1984-es minisztériumi „flexibilis iparosított többszintes lakóépületek fejlesztése” pályázat nyertes pályaművének alapul (flexibilis pillér-födém rendszer teherhordó falak nélkül, diagonális gépészeti mag, stb).
a: lakásegység axonometrikus nézete, b: lakásalaprajz



Lakáspolitikai, finanszírozási: A szociális lakás mellett – főként finanszírozási szempontból – külön tárgyalható az elérhető lakás fogalma. A szociális lakás általában az állam által támogatott és szabályozott (sokszor általa épített) lakásépítési forma, míg az elérhető lakást többnyire befektetők alapítják és non-profit szervezetek tartják fenn, melyek bizonyos ideig a tulajdonjoggal is rendelkeznek. Az elérhető lakás (saját tulajdonú vagy bérlakás) finanszírozása elsősorban a költségek megelőlegezésén (pl. jelzálog-hitel) alapul, míg a szociális lakás általában a bérlakás közvetlenül, sokszor egyénileg támogatott formája, melyet hazánkban azon rétegek számára lehetne alkalmazni, melyek nem képesek eleget tenni az elérhető lakás feltételeinek (pl. hitelképesség). A két forma azonban ugyanezen építészeti kereten belül is létrehozható. Valójában a dán példa – mely az előzők értelmében inkább a kettő közti átmenetet képviseli – szintén ezt illusztrálja. Itt a különbséget elsősorban az általános támogatást kiegészítő egyéni célzott lakbértámogatás hidalja át, méghozzá láthatatlan módon, akár az általánosabb non-profit lakás fogalma alatt. (A jelenlegi hazai támogatási rendszer általában éppen az alacsony jövedelmű rétegeket zárja ki!) Megfelelő színvonal mellett ugyanazon lakókörnyezet

5. Paradox módon az ilyen területek feljavítása és az üres lakások megtöltése nemcsak fizikai felújítást, hanem a lakberek csökkentését is feltételezi, ami olyan mérsékelttel jobb módú rétegek beköltözését is lehetővé teszi, akik nem jogosultak egyéni lakbértámogatásra. A lakberek csökkentése valószínűleg a teljes jelzálog-hitel rendszer reformját követelné meg.

6. L. Jensen (1996) szerint a jelenleg kvázi-autonóm lakásszövetkezetek kezdetétől fogva az állam, a piac és a polgári társadalom bűvös háromszögében ingáznak. Jövőbeli orientációjuktól függően a feladatok alternatívái a következők lehetnek: a társadalmi jólétre való gondoskodás (állami szabályozás), professzionális szolgáltatás és lakásmenedzsment (piaci szabályozás), vagy helyi szinten a demokratikus irányítás fejlesztése (polgári társadalom szabályozása).

így a használók széles körének kínálhat elérhető otthont, a társadalmi szegregáció elkerülhető. Természetesen az ilyen rendszer megfelelő és fejlett politikai, gazdasági és társadalmi hátteret feltételez. A non-profit lakás ekkor a különböző tulajdonformájú, típusú, méretű, felszereltségű és árú lakásokból összetevődő kiegyensúlyozott lakásállomány politikailag ösztönzött és meghatározó része. Csak ez a lakásválaszték képes minden társadalmi réteg és korosztály számára szükségleteinek megfelelő otthont biztosítani. Az új non-profit lakásepítés hazánkban a lakásprivatizáció súlyos következményeinek kompenzálását is célozhatja (például igazságtalan és diszkriminatív vagyonátruházások, így bérlakások hiánya). Mindez a politikai szemlélet radikális megváltozását feltételezi. Hatékony állami támogatás nélkül a legfejlettebb jóléti társadalmak sem voltak képesek új szociális lakásokat építeni (különösen magas infláció és magas banki kamatok mellett). A független finanszírozás kérdése kizárólag egy támogatott lakásrendszer hosszú története után merülhet fel, ami talán lehetséges lesz a 21. századi Dániában, ahol a történet több mint száz évvel ezelőtt kezdődött. Ez nyilvánvalóan nem a mi esetünk, bármilyen kitűnő szervezeti rendszert találunk is fel. A valódi szabadpiaci gazdaságban a piaci logika lehetővé teszi bizonyos anyagi források visszaforgatását a non-profit lakásepítésbe.⁽⁷⁾ Hazánkban egy felemelkedő középosztály felé nyitott támogatási rendszer költségeinek fedezésére előfeltétel lenne az adómegkerülések megfékezése és az adóbevételek átcsoportosítása. Utóbbi prioritása még kérdéses, viszont az alacsonyabb jövedelmű osztályok felé célzott támogatás szükségessége vitathatatlan. A bérlakás-építés előfeltételeként megfelelő gazdasági környezetre lenne szükség, ezzel együtt célszerű lenne egy hatékony és jól szabályozható lakbér-támogatási rendszer bevezetése. A társadalomban indokolt támogatásoknak olyan normákon kell alapulniuk (lakás-alapterület, felszereltség, egészségügy, ökológia), melyek minőségi lakhatást tesznek lehetővé, de nem engedik meg a luxust.

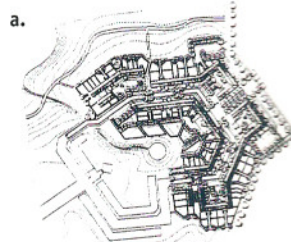
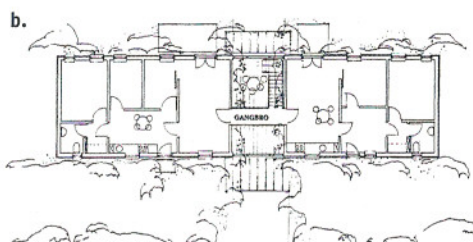
Walter Matznetter (1996) a „lakáspolitikai gazdasági óceánba történő elsüllyesztésének” problémáját vitatja: „A gazdaság számára rendkívül veszélyes lenne a lakásrendszer feletti kontroll elvesztése. A „szennyeződés” kockázata nyilvánvaló, nemzeteink és kontinensünk társadalmi és ökológiai egyensúlya kerülhet veszélybe”. Mint ismeretes, éppen ez volt a hazai „lakáspolitikai” vezérelve mostanáig, vagyis elkerülő stratégiákkal a lakásszektor gazdaságba való elsüllyesztése és nem a gazdaságba való integrálása (utóbbinál a lakás a gazdaság szerves része lenne, megszerzését elérhető lakáshitelek segítenék). Ez a politikai hozzáállás, úgy tűnik, nem vett tudomást a jól működő lakásszektorra célzó „megfelelő lakás mindenkinek” szemlélet politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális jelentőségéről, és a határainkon túli tapasztalatokról sem. De valóban így kell tovább folytatnunk?

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Jelen írás a Dán Királyi Szépművészeti Akadémián 1998 őszén folytatott kutatási munka alapján készült, Prof. Peder Boas Jensen támogatásával, valamint Ole Dalå (KAB Building and Housing Administration); Steffen Boel Jørgensen (National Federation of Non-profit Housing Associations); Ole Svensson (SIB- Danish Building Research Institute); Peder Vejsg (Cenergia); Jens Eising, Ulrik Sørensen és Ove Nielsen (Danish Ministry of Housing and Urban Affairs) közreműködésével.

■ LEKTORÁLTA: PHD CSORBA ZOLTÁN

7. A politikai szemléleten kívül „Magyarországon ennek egyik legfőbb akadályja az ún. fekete gazdaság és az ingatlanpiacra is jellemző általános adó-megkerülés. Ezért a társadalomnak nagy árat kell fizetnie, amibe beletartozik a szociális lakásepítésbe visszaforgatható források hiánya is. Egy valóban piaci és törvényes keretek között működő lakásrendszer kialakításához „célzott átmeneti intézkedések” szükségesek, különös tekintettel a kisjövedelmű családokra.” (Hegedűs-Tosics, 1996)



‘Skotteparken’ (1991-92), Ballerup

építész: Hanne Marcussen & Jens Peter Storgaard,
kert és tájtervezés: Algren & Bruun, mérnök: Dominia AS & Cenergia ApS.
100 demonstrációs lakás 50%-kal mérsékelt fűtési energia és melegvíz-fogyasztással, energiazónákkal, passzív és aktív napenergia felhasználással, alacsony hőmérsékletű pulzáló területi fűtéssel (World Habitat Díj, 1994)
a: helyszínrajz, b: alaprajz



‘Havrevangen’ (1994), Hillerød,
építész: Vilhelm Lauritzens T,
mérnök: Cenergia ApS & Dominia AS
Energiahatékony sorházak (50 lakás)

IRODALOM / REFERENCES:

- Salicath, Niels (1987) Danish Social Housing Corporations, Vol. I-II. Cooperative Building Industry Ltd. (KBI), DK
- Jensen, Lotte (1997) Stuck in the middle? Danish Social Housing Associations between State, Market and Civil Society. Scandinavian Housing & Planning Research, Vol 14/no.3
- Andersen, Hans Skifter & Munk, Asger (1994) The welfare State Versus the Social Market Economy - Comparison and Evaluation of Housing Policies in Denmark and West Germany with Special Importance Attached to Social Housing and Rent Control. Scandinavian Housing & Planning Research, Vol 11/no.1
- Andersen, Hans Skifter (1992) Social Non-profit Housing Associations in Denmark and Northern Europe - In an American Context. SBI Danish Building Research Institute, Hørsholm
- Matznetter, Walter. (1996) How to Sink Housing Policy or: The Brent Spar Parable. Housing in Europe (Conference proceedings). Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm, DK, 1997
- Christiansen, Jan (1998) Danish Housing Status and Future. Arkitektur DK, 2/1998
- Hegedűs, József; Tosics, Iván. (1996) Transition from the East-European housing Model - Heading to Where? Housing in Europe (Conference proceedings). Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm, DK, 1997
- Nygaard, Eric (1996) Egebjerggård - Urban Building as Ideals Change. Bo i By. Arkitektens Forlag
- Svensson, Ole (1996) The "Bo i By" International Housing Exhibition and Ecology. Bo i By. Arkitektens Forlag
- Tiderenczl, G. (1998) Affordable Housing in Hungary: Initiatives, Peculiarities and Problems. Open House International, Vol.23.No.2

"Social Housing" in Denmark

A Challenge for Hungary

"Housing is a play with human life" (Poul Henningsen)

INTRODUCTION; AIMS OF DANISH HOUSING POLICY:

The general aim of Danish building and housing policy is to secure "decent housing for all". The population's housing needs has become a central element in the creation of Danish welfare society, the strategy of which would have been impossible to implement without a strong and visible housing policy⁽¹⁾. Non-profit housing historically has a key-role and is today a decisive factor in housing provision. It is also illustrated by the Danish expression "housing for all" (*almene boliger*). Even if it is translated improperly as "social housing", this bears a few relation to the general meaning of the term. (For the sake of simplicity, we use this expression to relate the common accepted term.) However, it really has a social meaning, as the sector's major responsibility is to solve a number of social problems involving housing for those in difficult conditions and need that the market has not been able to resolve in a politically satisfactory fashion. It can provide more equal housing conditions for wide population and age groups, which is considered to be the most essential, especially for the well-being of children. Social housing is only provided as rented housing. Its non-profit nature presupposes a pure cost rent, covering all costs related to operation, including mortgage, management, maintenance, taxes, etc. In spite of the state supervision and subsidies, Danish non-profit housing is built and managed only by "independent" housing associations, and not by public authorities as in many other countries.

Danish social housing associations, in principle, construct houses of the same quality and cost level. The specific conditions of residents are only reflected in the size and special arrangement of the flats (e.g. housing for young and elderly people etc.). Thus, social housing is not of different standards for different income brackets. The "many-sided tenant composition" has been the key word sustained by the complementary personal housing allowances (and also in private rental housing by rent control). As a consequence, Denmark has almost the same ratio between rent and income (15-22%) among different income groups. For the same reasons, i.e. to avoid social fragmentation and ghettos, in principle there is no difference between the level of quality in social housing and of the corresponding types of other forms of housing.

Danish social housing is an important tool for the society, first of all in terms of solving housing problems for those in need, but also including other aims like to support the country's economic and physical planning; to promote employment; to secure stable building activity; to develop new forms of housing, site plans and building techniques; to curb certain social problems (e.g. disease, crime, problem of immigrants, etc.); and so forth. Due to good housing conditions, the society may reduce costs in many other fields. This is also a prerequisite for satisfactory work performance. Being a framework for family life of wide circles of the population, non-profit housing is becoming an increasingly important factor in the overall social and cultural development of the country.

Table 1.

THE HOUSING STOCK IN DENMARK, BY FORM OF PROPERTY (pop. 5,2 mill.)				
	1980	1995	1997	1998*
Housing stock: /x 1.000/ of which:	2.109	2.427	2.447	2.461
Home ownership:	52,1%	50,5%	52,2%	51,1%
Rental:	41,7%	44,4%	45,2%	43,3%
of which:				
1. Private:	23,6%	18,7%	18,7%	18,6%
2. Non-profit (social. h.)	14,4%	18,3%	19,1%	18,9%
3. Private cooperative ⁽¹⁾ :	-	5,1%	5,6%	5,8%
Other:	6,2%	5,2%	2,6%	5,6%

Source: Statistic Aarbog 1996; Danish National Federation of Housing Associations

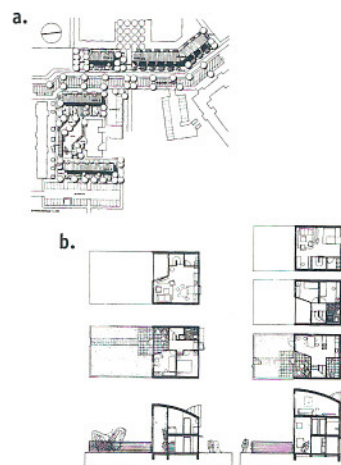
ORGANIZATION AND MANAGEMENT:

Nearly 500.000 dwellings, about 20% of the total Danish housing stock and about 45% of all rental housing are owned by around 700 decentralized housing associations of different sizes. These associations consist of a further 7500 economically independent local units that collectively own their properties. The departments are governed by democratically elected bodies of tenants (i.e. estate boards) and are responsible to the association's super-

visory board. The elected supervisory board bears the legal and economical responsibility and also allocates the dwellings. However – in return for economic subsidies – local governments also have a municipal allotment right for up to 25% of the vacant flats for social purposes, and potentially a further amount to solve urgent social problems (e.g. in slum-clearance, urban renewal, etc.). Waiting lists are open to everyone. Besides seniority, preferences in allotment should be respected (e.g. families with children – incl. single parents – can rent larger flats). There are no fixed income limits, although a clear disproportion between income and rent should be avoided. The management committee (also consisting solely of tenant-elected members) of each local department of the associations is responsible for the daily maintenance.

The economic and legal accountability, building and maintenance is supervised by the local authorities. Several forms of cooperation are provided by the National Federation of Non-profit Housing Associations (also represents political interests), the National Building Fund, various management societies, etc.

The whole system is based on the historically developed and dominant participation of the tenants ("tenants' democracy") that allows for a flexible management, the efficient organization of common activities and the improvement of the environment in cooperation. Probably, we can encounter the world's most decentralized and formally empowered tenant participation system here that inherently enjoys a large support by the population and results in the development of common responsibility. To facilitate development of democratic governance and quality management (as important as that of quality construction) on the local level, an advanced administrative and education system has been developed consisting of various courses.



'Tøndehvæl' (1994), Ballerup, építész/tájterv.: T. Vandkunsten.

„A jövő sorháza” passzív napenergia felhasználással.

a: helyszínrajz, b: lakások alaprajzai és metszetei

FINANCE:

The decision concerning the number of housing units to be built is taken by local authorities within the financial framework offered by the government, based on surveyed needs.

A new estate's finance is covered in the following way:

- 84% of the building expense can be provided by long-term indexed mortgage loans given by private mortgage credit institutions for the associations. The remaining debt is linked to the net price index (following the inflation) and it is the basis for interest calculation. The interests of indexed loans are paid by the government as indirect subsidy, thus also balancing the fluctuations of variable interests on loans, the effect of which is not carried by the tenants. Municipalities provide security for up to 55% of the loans.

- Other 14% of the cost is covered by the local authority directly in cash.

- The remaining 2% is financed by the tenant's repayable deposit.

During the construction phase, special building loans are provided by banks as bridging finance. When the construction is finished, the housing associations can apply for mortgage loans for final long-term (30-35 years) financing.

1. In the welfare state (as opposed to "the social market economy" e.g. in Germany) public consumption plays an important role and the state is used for a general redistribution of wealth to obtain a more egalitarian society. A great part of the taxes – more than 20% of the GNP – is redistributed as subsidies and income transfers in Denmark. Housing is perceived more as a public good. (H. Skifter Andersen & A. Munk, 1994)

Additional individual rent-subsidies support families in need. For pensioners on a state pension only, this housing benefit guarantees that the rent cannot exceed 15% of the total household income. About half of all tenants receive such support.⁽²⁾

REGULATIONS:

The Danish housing market is subject to government regulation with an aim to assure quality housing for the entire population. Regulations require that social housing should be modest in character, yet equipped with the most common, modern conveniences (average size of flats: 75 m², acceptable maximum: 110 m²). Great emphasis should be placed on establishing the necessary common facilities in each housing project. It is provided generally in the framework of a "common house" (i.e. leisure rooms, clubroom, laundries, bicycle-storage, workshops, guest rooms, etc.). Special social housing units are available for the elderly, for the youth and for the disabled integrated in normal projects.

There was a recommended price range of construction cost/m² for different regions. From 1998 this has been modified considering rather the life-cycle cost in order to enforce an overall ecological attitude.

The main instrument used to assure quality housing is the National Building Legislation, which is elaborated in the Building Regulations. There are extremely strict requirements in the area of fire protection, health, safety, heat insulation⁽³⁾, etc., while a large freedom of choosing the most appropriate way to satisfy these requirements.

Table 2.

HOUSING MARKET INDICATORS IN DENMARK				
	1990	1997	1998*	1999
Yearly housing construction:	20.447	16.918	ca.12.000	-
of which: social housing:	12.277	10.373	ca. 4.600	6.000
Average persons / household:	2,25	2,2	2,1	-
Average dwelling size:	86m ²	87m ²	-	-
Average area / person:	48,5m ²	51m ²	-	-

Source: Statistic Aarbog 1996; Danish National Federation of Housing Associations

BUILDING TYPES AND EXPERIMENTS:

The building shortage during the 1950's and 60's resulted in modular planned, prefabricated, multi-storey high-rise schemes also in Denmark with its well documented consequences. However, in the 1970's policies were changed and high-rise mass-housing was replaced by low rise/high density housing. This is still the dominant housing type in Denmark, although some new interest in the city and new forms of multi-storey housing is emerging. The low-rise schemes consist generally of only 20 to 50 units, and we can hardly consider them as 'high density' in reality. Functionalism dominates its architecture, and it was rationalism in both plan and production that produced the functional apartment plans often with minimalistic approach, however with comprehensive architectural expression. The 'zoning principle' is obvious in the development of plans and layouts, in the issue of privacy (private, semi-private, semi-public and public zones) as well as, for example, in the development of energy zones. All these resulted in a change in the relationship between people and the environment, and also among families living in the same site or building.

As a result of the public support, the non-profit housing sector has been involved in a large number of experiments and pilot projects. The results of these efforts often improved

the entire building sector. Special public funds are available for these purposes. New initiatives and trends address ecological design, improving indoor climate and energy-efficiency; new industrialised construction technologies; new forms, dwelling types and flexible spatial arrangements; new layouts, more green spaces and common facilities with integrated institutions; accessibility and barrier-free design; art in housing areas; counteract vandalism and prevent crime; more weight on maintenance and modernization; etc.

FUTURE TENDENCIES AND ISSUES:

■ One important challenge of "housing for all" policy will be to increase productivity in order to provide more housing at lower costs. Obviously, a second industrialised revolution with high degree of standardization is needed to achieve lower construction and life-time costs and higher quality and comprehensive ecological solutions.⁽⁴⁾ To ensure an estimated cost saving of 20-30% could be really a revolution for housing affordability.

■ Also the increasingly necessary renovation efforts and urban renewal should be rationalised. Recently there has been a widespread consensus that housing provision is a minor task in Denmark, as demands for housing will soon be met in quantity. (Although more demand for a variety of housing and quality can be raised.) Thus, the major task is the management of existing estates, however not just management of physical units but of complex social and economic processes as well. This includes the problem of estates with run-down physical and social conditions with a continuously increasing concentration of poor and problematic social groups.⁽⁵⁾ In the political debate, the key question is whether the current organizational arrangements are the best way of managing these processes. A related question is the future role and dependency relations of the housing associations.⁽⁶⁾

■ Another question is about changing financial policies. After 2010 huge amounts of mortgages will expire on estates of social housing, and great amount of money (from rents) will accumulate on the funds. There is an argument that housing associations should be independent of government subsidies after this time. The government's latest official standpoint concerning rent revenues is to distribute them among three funds when loans are paid back. According to this, 1/3 of the income can be transferred to the Government Fund (to release subsidies for new construction), the second 1/3 to the Local Construction Fund (to finance local renovation but also local part of future construction) and the remaining 1/3 for a Central Construction Fund, i.e. currently the National Building Fund (to support local problems where local money is not sufficient). It raises further questions, such as why to stop government subsidy if housing associations still provide housing for government allotment and are regulated by the state. There could be many advantages for housing associations to be economically independent, however the probable increasing problems of building defects, renovation, quality improvements of neighbourhoods and surroundings, problematic housing schemes, etc. should be financed independently. In addition, the associations as private economic players should take market risks and sustain the demand (e.g. potential problem of empty flats).

LESSONS FOR DEVELOPING CONCEPTS OF NON-PROFIT HOUSING IN HUNGARY:

The acute problem of present Hungarian housing situation is the inability to pay and the hopelessness of middle class people and those socially in need in the liberalized housing market. The Danish social housing system can give considerable inspiration for handling this problem.

■ Considering building types, obviously the low rise compact forms in suburban areas,

2. It should be noticed that Denmark also has a system of significant tax-privileges for owner-occupied housing, a support that has exceeded the support for social housing by more than 100% an average per dwelling. Also an intermediate form of tenure exists between owner and rental housing called cooperative housing (a member should buy a share of the association's assets) that enjoys some government subsidies as well.

3. For example, $U=0,2$ or $0,3$ W/m²K (!) is prescribed for external walls depending on its weight, $0,15$ W/m²K for ceilings and roof structures, etc. However if the permissible maximum heat demand or heat loss can be fulfilled, the values can be modified to a maximum $U=0,3$ or $0,4$ W/m²K and $0,25$ W/m²K, etc. respectively. There is an aim to strengthen these requirements with another 25% (!) in the following years. Thus, it appears to be a clear interest of Danish housing associations to gain practical experience of the best new global energy-saving technologies.

4. Currently, a lot of defects comes due to subdividing the construction phases to many sub-contractors, that also results in huge unnecessary costs related to waiting times, that can be as high as 40% of total construction time. It would be more effective to produce one functional part of the building (e.g. the bathroom, the roof, etc.) by one company. The market should be influenced to have more suppliers like that.

5. Paradoxically, to 'upgrade the block' and avoid empty flats, i.e. to allow more well-to-do people to move in (and less out), not only physical improvements should be needed but also lower rents so to give chance for those unable to receive individual housing allowances. To do so, probably the whole mortgage system should be rearranged.

6. L. Jensen(1996) suggests that the semi-autonomous housing associations from the beginning have navigated the triangular ocean between state, market and civil society. Depending on its future orientation the main task of them can be alternatively: the provision of social welfare (state regulation); or to provide professional service and housing management (market regulation); or to develop democratic governance at the local level (civil society regulation).

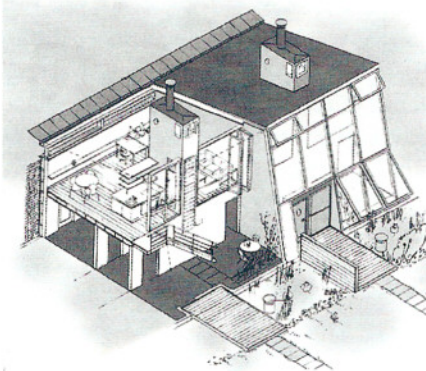
and also new forms of multi-storey housing in urban areas, should be promoted rather than the most common single-family houses in order to provide more affordability (economy of land-consumption, public utilities, building construction, energy saving, public transport, etc). Even in architectural expression quality can be closely connected to density. Of course, regulations and regional plans should consider the provision of suitable sites that are not subdivided to individual plots.

■ Ecological and health aspects should also have a higher priority in Hungary. An ecological attitude should be sustained from the point of settling and design throughout the construction process and right up to the usage rather than just "integrate ecological aspects" as a cure for problems.

■ On housing policy and financial terms one could suggest to distinguish between "affordable housing" and "social housing" in Hungary. Social housing is generally paid and administered by the government, while affordable housing is rather funded by investors and operated by non-profit corporations which own these properties for a certain time.



a.



RAJZOK / DRAWINGS: KAB: BO Y BY, ARKITEKTENS FORLAG,
ARKITEKTUR DK, VANDKUNSTEN EPTESZIRODA

'Frisenborgparken - Eco-house 99' (1997-98) Ikast,
építész/tájtér.: T. Vandkunsten, mérnök: Dominia A/S
„A jövő fenntartható épülete” – ökológikus sorházak
(napház) 51 lakásegységgel. a: lakásegység axonometrikus
metszete és nézete

'Thermologica' (1996), Ballerup,

építész: Dissing & Weitling, mérnök: Samfundsteknik AS. „0-energia ház” allergiás betegek számára geotermikus energia felhasználásával a „thermologica” szabályon alapulva (az utóbbi eredménye nem kielégítő).

A földelt homlokzati acélburkolat „Faraday dobozként” védi a lakókat a külső mágneses sugárzástól.

Affordable housing much more presupposes a financial advance (credit, mortgage-system) and indirect subsidy systems (e.g. by tax-policy) which could be applied both for owner-occupation or rent. On the other hand, social housing could be more directly and individually subsidised form of rental housing applied to those unable to fulfil the conditions of affordable housing. However, one can suggest that both can be produced in the same physical setting, as it is in fact illustrated by the Danish example, which appears to be a mixture of the two category. Consequently, in the more general term of non-profit housing, the difference could be effectively covered in an invisible way by providing direct targeted individual subsidies for social purposes based on real needs. (Currently, most subsidies in new housing exclude the lower income strata in Hungary.) Thus, a wide variety of users and family types can be attracted to the same location in order to avoid social fragmentation. Of course, the whole system would presuppose a suitable political, economical and social framework. Non-profit housing should be a politically promoted and important part of a balanced housing mass with regard to various types of ownership, size, equipment and prize. Only this variety can provide all population and age groups with the possibility of finding a home that meets their needs. In Hungary, some of the serious negative effects of privatization (unfair discriminative wealth transfers resulting also in a lack of tenement flats) could be compensated by new construction (and/or re-privatization) of non-profit housing. To address this, our political attitude should be changed dramatically. Even in the most developed welfare states, it is quite evident how difficult it is to finance the construction of new "social housing" without government subsidies (especially if there is a high rate of inflation with high interest rates). The question of independent financing can be raised only after a long story of subsidised existence. It may be the case in the 21st century Denmark, where the story began more than 100 years ago. Obviously, it is not the case in Hungary, should we create any kind of organizational system. Clearly, in the real free market economies, the logic of the market allows for the reallocation resources in non-profit housing. In order to address the growing and ambitious middle class with housing subsidies in Hungary, tax incomes should be rearranged. There is still an argument about its priority, however the necessity of subsidies directed to the low-income groups is obvious. In rental housing an effective rent-subsidy system could be suitable and easy to control. Socially reasonable subsidies should be based on standards (floor area, equipment, health, ecology) that allow quality living but prevent luxury.

- Besides political attitude, its significant barrier in Hungary is the grey-economy and the common practice of tax-evasions in real estate markets. This results enormous social costs including a lack of resources to social housing. To move towards a market-type housing system and a legal sphere "ungrounded temporary interventions" are needed with special care of the low-income families. (Hegedűs-Tosics, 1996)

Walter Matznetter (1996) discusses the problems of "sinking housing policy within the Economic Sea": "It would be extremely dangerous for the economy to dump, i.e. to loose control of the housing system altogether. There is the risk of contamination, of disturbing the social and ecological balance within our nations and our continent." As we know, that has been exactly the ideology of recent Hungarian "housing policy" (i.e. to sink the housing sector within the economy using evading strategies, instead of integrating it into the economy). It seemed to ignore the political, social, cultural and economical importance of "housing for all" (i.e. creating a well-functioning housing sector) and also seemed to ignore experiences from beyond our state borders. But should we really continue like that?

■ GÁBOR TIDERENCZLI



'Egebuen' (1995-96), Ballerup,

építész: Boje Lundgaard & Lene

Tranberg, mérnök: Carl Bro Byg AS.

Új többszintes fémváz iparosított lakóépületek „integrált művészettel”.

ACKNOWLEDGEMENTS

The research, on which this paper is based, was carried out at the Royal Danish Academy of Fine Arts and was supported by Prof. Peder Boas Jensen whose assistance is gratefully acknowledged.

This paper was also assisted by Ole Dalá (KAB housing association); Steffen Boel Jørgensen (Danish National Federation of Housing Associations); Ole Svensson (SIB - Danish Building Research Institute); Peder Vejsig Pedersen (Cenergia Energy Consultants); Jens Eisling, Ulrik Sørensen and Ove Nielsen (Danish Ministry of Housing and Urban Affairs) to whom I am highly indebted.

■ PROOF-READ BY PHD CSORBA ZOLTÁN