

Spółeczne Agencje Najmu (*Social Lettings Agencies*) w Wielkiej Brytanii - koncepcja i funkcjonowanie

Justyna Godlewska-Szyrkowa

Warszawa, sierpień 2015

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka funkcjonowania w Wielkiej Brytanii społecznych agencji najmu (*Social Lettings Agencies*¹) jako jednego z instrumentów zapewnienia dostępu do mieszkania dla osób, które ze względu na sytuację finansową nie są w stanie zapewnić go sobie samodzielnie na wolnym rynku, ze szczególnym uwzględnieniem osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością.

Na wstępie należy podkreślić, że podstawowym problemem w przygotowaniu ekspertyzy była mała liczba dostępnych źródeł informacji. Opracowanie opiera się przede wszystkim na materiałach internetowych, wśród których największe znaczenie miał raport z ewaluacji SLAs działających w Walii² (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013). Źródła zastane w założeniu miały zostać uzupełnione o informacje uzyskane poprzez ankietę internetową (zob. Załącznik 1), rozesłaną do dziesięciu agencji³, innych niż te scharakteryzowane w raporcie odnoszącym się do walijskich SLAs. Niestety, w odpowiedzi na przesłaną ankietę otrzymano jedynie jedną odpowiedź wyrażającą wstępne zainteresowanie projektem, nie popartą jednak późniejszym udzieleniem szerszej informacji.

Należy także zauważyć, że termin *social lettings agency* nie jest jedynym używanym na określenie podmiotów działających jako społeczne agencje najmu. Autorzy raportu *Local lettings agencies: a good practice guide. Providing access to the private rented sector while generating income* proponują, aby posługiwać się przede wszystkim nazwą *local lettings agency*, tak, aby wyraźnie odróżnić tę formę wsparcia w pozyskiwaniu lokum od instrumentarium mieszkalnictwa socialnego⁴. Innym rozwiązaniem, stosowanym przede wszystkim przez władze lokalne są różnorakie programy mające na celu wsparcie dostępu do wynajmu mieszkań w sektorze prywatnym (*private rented sector access schemes*, *private sector leasing scheme*⁵) [Lawrenson 2014b]. Można uznać, że społeczne agencje najmu

¹ W dalszej części opracowania używane są skróty SLA (*Social Lettings Agency*) i SLAs (*Social Lettings Agencies*).

² W ramach badania ewaluacyjnego przeprowadzono (w czerwcu 2013 r.) wywiady osobiste bądź telefoniczne z przedstawicielami wszystkich dziesięciu działających na terenie Walii SLAs, a także zorganizowano cztery spotkania regionalne z przedstawicielami walijskich władz lokalnych (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 9-10).

³ Zaproszenie do udziału w badaniu wysłano do następujących SLAs: 1) Lettings Waltham Forest; 2) Help2Let; 3) Ethical Lettings; 4) Luton Lets; 5) Islington Lettings; 6) Let to Birmingham; 7) Real Lettings; 8) Home Turfl Lettings; 9) Let First; 10) Plymouth Homes 4 Let.

⁴ Dotyczyłoby to przede wszystkim tych agencji, które w ramach swojej działalności generują zysk.

⁵ Programy *private sector leasing scheme* kierowane są przez władze lokalne do właścicieli nieruchomości i mają na celu pozyskanie nieruchomości na wynajem dla osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym, w tym bezdomnością. Oferta usług i gwarancji dla właścicieli jest bardzo podobna do tej, którą proponują SLAs. Zob. np. <http://www.norwich.gov.uk/housing/privatesectorhousing/pages/privatesectorleasingscheme-letnorwichcitycouncil.aspx>. Niestety, różne doniesienia wskazują na to, że programy te nie są dobrze znane i szeroko wykorzystywane przez właścicieli nieruchomości. Zob. np. Lawrenson 2012.

stanowią najbardziej zaawansowaną i zinstytucjonalizowaną formę realizacji takich programów.

1. Sytuacja mieszkaniowa w Wielkiej Brytanii. Znaczenie sektora prywatnego najmu

Zgodnie z dostępnymi danymi, w 2011 r. całkowita podaż mieszkań w Anglii i Walii wyniosła 23,4 mln (Orji, Sparkes 2014, s. 27-28), z czego mieszkania własnościowe stanowiły 65% (64,%w Anglii i 70% w Walii); prywatny wynajem – 18% (18% w Anglii i 13% w Walii); mieszkania wynajmowane przez towarzystwa mieszkaniowe – 10% (11% w Anglii i 10% w Walii); mieszkania wynajmowane przez sektor publiczny – 7% (7% w Anglii i 7% w Walii).

W Szkocji zasób mieszkaniowy w 2011 r. wyniósł 2,5 mln mieszkań (Jordan 2014, s. 14), z czego 64,8% stanowiły mieszkania własnościowe, 14,6% mieszkania wynajmowane przez władze lokalne, 10,9% prywatny wynajem i 8,3% wynajem prowadzony przez towarzystwa mieszkaniowe (Jordan 2014, s. 25).

Zarówno w odniesieniu do Anglii i Walii, jak i Szkocji można mówić o niewystarczającej podaży dostępnych mieszkań odpowiedniej jakości w stosunku do istniejącego zapotrzebowania. Przejawami tego problemu są m.in. długie listy oczekujących na mieszkanie socjalne oraz liczba gospodarstw domowych doświadczających bezdomności. I tak w Anglii liczba gospodarstw domowych uznanych za bezdomne wyniosła w latach 2009/2010 ponad 62 000, w Walii w roku 2012/2013 było to 5 795 gospodarstw domowych (Orji, Sparkes 2014, s. 35), natomiast w Szkocji w latach 2011/2012 władze lokalne uznały 35 515 gospodarstw domowych za doświadczające bezdomności (szacunki organizacji Shelter, za: Jordan 2014, s. 68). Według danych na 1 kwietnia 2012 roku, w całym kraju na prowadzonych przez władze lokalne listach oczekujących na mieszkanie socjalne znajdowało się 1.85 mln gospodarstw domowych (Orji, Sparkes 2014, s. 35).

Jednym z powodów braku dostępności odpowiedniego mieszkania dla wielu gospodarstw domowych są wysokie i stale (w ostatnich latach znacząco) rosnące czynsze za wynajem na wolnym rynku. Przy dużym zróżnicowaniu ich wysokości pomiędzy metropoliami a pozostałymi obszarami, w 2014 r. średni miesięczny czynsz wynajmu w sektorze prywatnym w Anglii i Walii wyniósł 707£⁶, a wynajmujący wydawali na niego średnio 41% swojego dochodu⁷ (Orji, Sparkes 2014, s. 37). Dla porównania, średni miesięczny czynsz w wynajmie socjalnym wyniósł 330£ (marzec 2012) i stanowił 30% dochodu najemców (Orji, Sparkes 2014, s. 37). W Szkocji w pierwszym kwartale 2013 r. średni miesięczny czynsz za wynajem w sektorze prywatnym wyniósł 675£ (Jordan 2014, s. 43-44). Zgodnie z dostępnymi danymi, w Wielkiej

⁶ W tym samym czasie średni miesięczny czynsz za wynajem w sektorze prywatnym w Londynie wyniósł 1417£ (Orji, Sparkes 2014, s. 37).

⁷ Osoby posiadające mieszkania na własność wydawały średnio 560£ miesięcznie na spłatę kredytu, co stanowiło przeciętnie 19% ich dochodu (Orji, Sparkes 2014, s. 37).

Brytanii 2/3 najemców lokali socjalnych i 1/4 najemców mieszkań prywatnych na wolnym rynku otrzymuje zasilek mieszkaniowy (Orji, Sparkes 2014, s. 80).

Warto podkreślić, że zdecydowana większość mieszkańców Wielkiej Brytanii jako preferowaną formę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wskazuje na mieszkanie (dom) na własność. Jednocześnie mamy do czynienia z rosnącym udziałem najmu w sektorze prywatnym w strukturze mieszkaniowej. Koncepcja społecznych agencji najmu powstała z przeświadczenia o możliwości zwiększenia podaży mieszkań dostępnych finansowo dla osób o niskich dochodach bądź z innych powodów zagrożonych bezdomnością, wykorzystując możliwości jakie daje sektor prywatnego wynajmu (zob. Rugg, Rhodes 2008). Jednak byłoby to możliwe tylko pod pewnymi warunkami, z których najważniejsze to zapewnienie czynszów na poziomie adekwatnym do dochodów potencjalnych najemców oraz pozyskanie gotowych do współpracy właścicieli nieruchomości. Społeczne agencje najmu w założeniu mają koncentrować swoje działania na obu tych kierunkach.

2. Podstawy funkcjonowania SLAs

Społeczne agencje najmu działające w Wielkiej Brytanii można podzielić na następujące typy biorąc pod uwagę strukturę założycielską:

- prowadzone bezpośrednio przez władze lokalne;
- prowadzone przez towarzystwa mieszkaniowe;
- prowadzone przez organizacje trzeciego sektora;
- prowadzone jako przedsiębiorstwa społeczne (*social enterprise*)⁸.

Zarówno badanie ewaluacyjne przeprowadzone w Walii, jak i kwerenda internetowa pozwalają stwierdzić, że dzisiejsze SLAs to podmioty powstające od ponad dziesięciu lat, z czego większa część obecnie funkcjonujących powstała w ostatnich 5-6 latach⁹.

Jak wynika z raportu oceniającego działalność SLAs w Walii, większość agencji była subsydiowana zewnętrznie w momencie rozpoczynania działalności i otrzymała granty w wysokości od 20 do 150 tys. funtów od władz Walii, władz lokalnych bądź towarzystw mieszkaniowych (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 17). W momencie

⁸ W przypadku poddanych ewaluacji dziewięciu SLAs z Walii, dwie z nich były prowadzone przez władze lokalne, cztery przez towarzystwa mieszkaniowe, a trzy przez organizacje trzeciego sektora (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 15). Spośród zakwalifikowanych do badania własnego dziesięciu SLAs, w przypadku siedmiu udało się ustalić na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej podmiot powołujący i zarządzający agencją – cztery SLAs zostały utworzone przez władze lokalne (w tym jedna działała wspólnie z organizacją pozarządową); dwie funkcjonowały jako przedsiębiorstwa społeczne, a jedna zarządzana była przez organizację trzeciego sektora.

⁹ Najstarsza agencja z Walii funkcjonowała od 2004 r.; najwięcej (6) z z ewaluowanych SLAs powstało w latach 2009/10 (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 15). Kwerenda internetowa pozwala stwierdzić, że w ostatnim czasie powoływane były do życia kolejne SLAs (np. Luton Lets powołana przez władze lokalne w kwietniu 2015 r., zob. <http://www.luton.gov.uk/news/Pages/Council-opens-social-lettings-agency.aspx>)

przeprowadzania badania ewaluacyjnego pięć z dziewięciu agencji nie otrzymywało dodatkowego finansowania zewnętrznego, co nie wykluczało wsparcia w ramach przepływów z organizacji macierzystej (*parent body*). Jedna z agencji osiągała ze swej działalności nadwyżki budżetowe, które na koniec 2012 r. wyniosły 45 tys. funtów (*Social Lettings Agencies in Wales, 2013, s. 17*)¹⁰.

Spółeczne agencje najmu w Walii pod koniec 2013 r. administrowały łącznie 1315 nieruchomościami (właścicielami których było około 900 osób), przy mocno zróżnicowanej liczbie nieruchomości przypadających na poszczególne SLAs – od 24 do 410 (*Social Lettings Agencies in Wales, 2013, s. 19-21*). Średni czas trwania wynajmu także różnił się znacząco pomiędzy agencjami, niektóre z nich deklarowały, że większość najemców zajmowała daną nieruchomość ponad dwa lata, inne prawie nie notowały tak trwałych najmów i wskazywały na przewagę najmów, które nie przekroczyły jeszcze sześciu miesięcy¹¹ (*Social Lettings Agencies in Wales, 2013, s. 32*).

Profil działalności społecznych agencji najmu może być dość szeroki – od ograniczania się jedynie do pośredniczenia w wynajmie mieszkań na zasadach „społecznych” po prowadzenie równoległe wynajmu na zasadach rynkowych. Ponadto agencje świadczą zróżnicowane pakiety usług skierowanych zarówno do właścicieli nieruchomości, jak i samych najemców.

3. Profil najemców

Biorąc pod uwagę informacje zawarte w raporcie z ewaluacji SLAs w Walii, jak też te dostępne na stronach internetowych innych brytyjskich agencji, trudno jednoznacznie określić profil najemców. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że wiele agencji nie gromadzi szczegółowych danych dotyczących swoich najemców. Najczęściej podawana jest ogólna informacja, że większość klientów agencji to osoby „bezdonne lub zagrożone bezdomnością” (*Social Lettings Agencies in Wales, 2013, s. 29*). Jak wynika z badań przeprowadzonych w Walii, zdecydowana większość najemców-klientów SLAs to osoby skierowane do agencji przez odpowiednie instytucje władz lokalnych, bądź też inne organizacje pomocowe. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno część przedstawicieli władz lokalnych, jak też respondentów reprezentujących agencje wskazywało na problemy we wzajemnej współpracy – władze lokalne skarżyły się, że wiele z kierowanych osób nie zostało zakwaterowanych przez agencje bez podania przyczyn, z kolei przedstawiciele SLAs podnosili

¹⁰ Nadwyżki przekazywane były organizacji macierzystej, w ramach której funkcjonowała SLA. Podczas spotkań z przedstawicielami władz lokalnych, niektórzy z respondentów wyrażali przekonanie, że zyski z działalności SLAs powinny być jednak przeznaczone przede wszystkim na obniżenie kosztów wynajmu dla najemców i właścicieli nieruchomości (*Social Lettings Agencies in Wales, 2013, s. 18*).

¹¹ Należy jednak podkreślić, że większość agencji nie prowadziła szczegółowych rejestrów odnośnie trwałości najmów.

problem nieprzekazywania odpowiedniej informacji o osobach poszukujących mieszkania na wynajem (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 30).

W raporcie z badań walijskich SLAs poruszono także kwestię „polityki alokacji” najemców, w tym przede wszystkim traktowania priorytetowo wybranych grup klientów. Okazało się, że żadna z badanych agencji nie ma spisanych zasad w tej kwestii, a stosowane w praktyce reguły różnią się pomiędzy agencjami – od pomocy w pierwszej kolejności tym, którzy pierwsi się zgłoszą, po priorytetowe traktowanie osób kierowanych przez instytucje władz lokalnych. W większości agencji na pierwszym miejscu stawiano potrzeby osób bezdomnych, bądź w największym stopniu zagrożonych bezdomnością (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 30). Niemniej, jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli SLAs, przy poszukiwaniu mieszkania dla klienta najczęściej pod uwagę brane są także preferencje właścicieli, co może uniemożliwiać wynajem dla osób szczególnie zagrożonych marginalizacją np. uzależnionych od alkoholu czy narkotyków, opuszczających zakłady karne. Podkreślano również, że znaczenie mają kwestie dochodowe, w tym możliwość opłacenia przez potencjalnego najemcę opłata dodatkowych (np. kaucja, czynsz z góry) [*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 31].

4. Usługi świadczone właścicielom nieruchomości. Opłaty

Zarówno usługi i gwarancje oferowane właścicielom nieruchomości, jak też pobierane opłaty wykazują dużą różnorodność pomiędzy poszczególnymi społecznymi agencjami najmu.

Wśród ewaluowanych agencji walijskich wszystkie pobierały od właścicieli nieruchomości opłaty związane z administrowaniem wynajmowaną nieruchomością; wynosiły one 8-12% wysokości czynszu (+VAT). Ponadto, część agencji wymagała także opłaty początkowej w wysokości od 35 do 425 funtów (+VAT); wysokość tej opłaty uzależniona była między innymi od tego, czy agencja miała zajmować się tylko pośrednictwem w wynajmie, czy także zarządzaniem nieruchomością. Niektóre agencje przewidywały również opłaty za inne usługi, których nie wliczały do „pakietu podstawowego”, np. przygotowanie umowy wynajmu – 50 funtów, czy udzielanie pomocy prawnej w zakresie praw i obowiązków właścicieli nieruchomości – 12 funtów/godzina (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 22-23). W ramach kwerendy internetowej ustalono, że część agencji nie pobiera żadnych opłat od właścicieli nieruchomości, zachęcając ich do współpracy poprzez ukazanie, że pomimo niższego niż rynkowy czynszu, wynajem przez SLA jest bardziej opłacalny dla właściciela niż korzystanie z usług agencji o profilu rynkowym, z uwagi na niskie koszty/brak kosztów związanych z wynajmem¹² (zob. np. <http://islingtonlettings.org.uk/our-offer/>).

¹² Interesujące są ustalenia poczynione w ramach badania SLAs w Walii – wynika z nich, że w przypadku kilku agencji opłaty pobierane od właścicieli nieruchomości były wyższe niż te pobierane przez agencje komercyjne (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 22-23).

Poniżej przedstawione zostały najważniejsze/najczęściej oferowane usługi i gwarancje SLAs (w zależności od schematu funkcjonowania konkretnej SLA są one realizowane w ramach opłaty początkowej, opłaty podstawowej, opłat dodatkowych bądź bezpłatnie) skierowane do właścicieli nieruchomości:

- pakiet usług inicjujących wynajem: m.in. wstępna inspekcja nieruchomości ze sporządzeniem raportu, certyfikaty bezpieczeństwa, ustalenie czynszu, poszukiwanie odpowiedniego najemcy i jego „weryfikacja”;
- gwarantowany czynsz przez cały okres umowy najmu;
- gwarancja zapłaty czynszu w ustalonym terminie, bez względu na to czy najemca dokonał wpłaty;
- zapłata pierwszego czynszu z góry;
- regularne inspekcje nieruchomości (najczęściej kwartalne);
- zobowiązanie do pokrycia szkód do ustalonej wysokości;
- usługi związane z naprawami;
- pomoc w uzyskaniu grantu/pożyczki na remonty i podwyższenie standardu nieruchomości bądź umożliwienie przekazania danej nieruchomości na wynajem (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 23-26).

5. Usługi świadczone najemcom. Opłaty

Jak wynika z badania ewaluacyjnego SLAs w Walii, a także przeprowadzonej kwerendy internetowej, zarówno zakres usług oferowanych najemcom przez agencje, jak też wysokość pobieranych opłat są w dużym stopniu zróżnicowane. Usługi/wsparcie dla najemców mogą być świadczone zarówno przez daną SLA, jej organizację macierzystą (np. towarzystwo mieszkaniowe), bądź też inne organizacje partnerskie (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 28).

Podstawową opłatą przy wynajmie mieszkania przez SLA jest czynsz. Biorąc pod uwagę uzyskane w badaniach informacje, można przyjąć, że regułą jest ustalanie wysokości czynszu na podstawie wysokości lokalnego zasiłku mieszkaniowego (*Local Housing Allowance*), który z kolei stanowi podstawę wysokości przyznawanego zasiłku mieszkaniowego (*Housing Benefit*) dla osób wynajmujących mieszkania od prywatnych właścicieli¹³. Nie wszystkie agencje stosują się jednak do tej zasady, część ustala czynsze na

¹³ Szczegółowe informacje na temat sposobu wyliczania LHA, a także kryteriów dostępności (w tym ograniczeń dla osób bezdzietnych i niepozostających w związkach poniżej 35. roku życia) i form płatności (bezpośrednio dla osoby uprawnionej bądź bezpośrednio dla właściciela wynajmowanej nieruchomości) można znaleźć m.in. na stronie internetowej *Shelter* – organizacji o dużej rozpoznawalności, zajmującej się przede wszystkim doradztwem i wsparciem w zakresie problematyki mieszkaniowej, zob.

zasadach rynkowych, zdarzają się również sytuacje, gdy wysokość czynszu jest niższa od wysokości lokalnego zasiłku mieszkaniowego (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 26).

Wśród innych możliwych opłat, jakimi obciążani byli najemcy znajdowały się następujące:

- opłata początkowa (może mieć charakter zwrotny, jeśli najemca nie ma nieuregulowanych zobowiązań);
- czynsz opłacony z góry:
- opłata za usługi – może obejmować bardzo różne kwestie – małe naprawy, administrację, pralnię, rachunki (np. za elektryczność), sprzątanie; w części agencji opłata ta jest pobierana jedynie wobec osób zamieszkujących wspólnie jedną nieruchomość (*HMO tenants*¹⁴);
- pokrycie kosztów zabezpieczenia na poczet ewentualnych szkód (*bond*¹⁵), kaucja (*deposit*);
- gwarancja opłacania czynszu (*rent guarantee check*) [*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 26-27].

Zróżnicowanie pobieranych opłat, w tym wysokości czynszu powoduje, że całościowy koszt wynajmu podobnego standardem mieszkania może być znacząco różny w zależności od danej SLA¹⁶.

Nie wszystkie SLAs samodzielnie udzielają najemcom dodatkowego wsparcia w postaci konkretnych usług, zdecydowana większość z nich po rozpoznaniu ewentualnych potrzeb najemców w tym zakresie, kieruje takie osoby do odpowiednich instytucji, bądź też wsparcia udzielają organizacje macierzyste, w ramach których powstały SLAs. Duża część walijskich agencji współpracuje z innymi lokalnymi instytucjami (tu przede wszystkim z władzami lokalnymi) w zakresie udzielanego najemcom wsparcia, co w praktyce oznacza korzystanie przez potrzebujących pomocy z różnych lokalnych programów wsparcia (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 28-29). Podstawową usługą oferowaną przez same

http://england.shelter.org.uk/get_advice/housing_benefit_and_local_housing_allowance/what_is_housing_benefit/local_housing_allowance.

¹⁴ *House in Multiple Occupation* (HMO) oznacza współdzielenie przez kilku najemców domu lub mieszkania, przy spełnieniu następujących warunków: mieszkanie (dom) zamieszkuje co najmniej 3 najemców, którzy tworzą więcej niż jedno gospodarstwo domowe, a ponadto wspólnie użytkują kuchnię, łazienkę lub ubikację, <https://www.gov.uk/private-renting/houses-in-multiple-occupation>.

¹⁵ Agencje bardzo różnie traktują kwestię zabezpieczeń i w wielu z nich istnieje możliwość skorzystania z lokalnego programu pokrywającego w całości bądź części koszt gwarancji (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 26- 27).

¹⁶ Autorzy raportu z ewaluacji walijskich SLAs przedstawiają tu dwie skrajne sytuacje – najniższe zsumowane opłaty będzie ponosił najemca, którego czynsz ustalono na poziomie równym bądź niższym od wysokości lokalnego zasiłku mieszkaniowego i któremu nie naliczono żadnych dodatkowych opłat, natomiast najwyższe opłaty będą zawierały czynsz ustalony powyżej wskaźnika lokalnego zasiłku mieszkaniowego, tygodniową opłatę serwisową w wysokości 5 funtów (dla osób zamieszkujących HMOs), koszt depozytu, koszt czynszu opłaconego z góry, oraz gwarancję opłacania czynszu (*rent guarantee check*) w wysokości 75 funtów (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 27).

agencje są regularne wizyty w miejscu zamieszkania najemcy (swego rodzaju inspekcje), odbywające się najczęściej kwartalnie (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 28). Część badanych w Walii SLAs zapewniała całodobowy kontakt telefoniczny w celu zgłaszania, zarówno przez najemców, jak i właścicieli mieszkań, różnego rodzaju problemów związanych z wynajmem – m.in. napraw, czy też informowania o zakłóceniach porządku publicznego, bądź innych społecznych zachowaniach najemców (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 29).

6. Ryzyka, bariery i wyzwania dla rozwoju i funkcjonowania SLAs

Jednym z istotniejszych wyzwań, z jakimi mierzą się społeczne agencje najmu w Wielkiej Brytanii jest konieczność pozyskania zaufania właścicieli nieruchomości, które miałyby być administrowane przez SLAs. Nie jest to zadanie łatwe, bowiem właściciele mają szereg obaw przed zaangażowaniem się we współpracę z SLAs, związanych przede wszystkim z profilem potencjalnych najemców. Jak podkreślono w jednej z dyskusji na ten temat, właściciele mieszkań, nie chcą by traktować wynajmowane przez nich nieruchomości jako „ostatnią deskę ratunku dla społecznych najemców”¹⁷. Prawdopodobnie obawa przed brakiem zainteresowania ze strony właścicieli nieruchomości przyczynia się do tego, że duża część informacji na stronach internetowych prowadzonych przez SLAs jest skierowana przede wszystkim do potencjalnych dostawców nieruchomości na wynajem i tak skonstruowana, aby wybór społecznej agencji najmu wydawał się być najkorzystniejszym dla nich rozwiązaniem.

Uwzględniając potrzebę pozyskania nieruchomości na wynajem, a co za tym idzie stwarzając właścicielom mieszkań jak najdogodniejsze warunki umowy, SLAs mogą mieć trudności z utrzymaniem swego „społecznego” profilu i skupieniem się na kwestiach wspierania samych najemców. Zarówno wyniki badania ewaluacyjnego SLAs w Walii, jak też kwerenda internetowa pozwalają stwierdzić, że granica pomiędzy działalnością rynkowej i społecznej agencji najmu może być dość płynna, a poszczególne organizacje (dotyczy to w szczególności SLAs prowadzonych przez podmioty trzeciego sektora) same wyznaczają dla siebie stopień „społecznego” zaangażowania.

Jak wynika z badań prowadzonych wśród walijskich SLAs, pewną barierą rozwoju, a zarazem wyzwaniem na przyszłość są relacje pomiędzy agencjami a władzami lokalnymi. Obie strony są często ze sobą mocno formalnie związane (powołanie agencji przez władze lokalne; umowy pomiędzy SLAs a władzami lokalnymi; subsydiowanie przez władze lokalne), niemniej

¹⁷ “Contrary to the popular belief, landlords do care who lives in their properties, we do care about the communities in which we invest and we don’t want to be the Last Chance Saloon for anti social tenants.” <http://www.landlordreferencing.co.uk/forum/discuss/community-forum/the-rise-of-social-lettings-agencies-and-how-to-avoid-the-fall/>.

ich realna współpraca bywa bardzo ograniczona. Zdaniem respondentów, powodów takiego stanu rzeczy, a co za tym idzie dość ograniczonego zaufania między partnerami, jest wiele po obu stronach relacji. Można przyjąć, że do najważniejszych z nich należą:

- brak dobrego przepływu informacji pomiędzy SLAs a władzami lokalnymi;
- brak jasno sprecyzowanych i uzgodnionych oczekiwań obu stron co do celów, sposobu i rezultatów działalności SLAs;
- słabo rozwinięte kontakty bieżące między władzami lokalnymi a SLAs;
- brak dostatecznego zrozumienia specyfiki, odrębności i ograniczeń działania publicznych instytucji zarządzanych przez władze lokalne i społecznych agencji najmu, które w dużej mierze funkcjonują jak instytucje rynkowe i z takimi instytucjami konkurują (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 33-35).

7. Perspektywy na przyszłość

Pomimo skomplikowanych uwarunkowań i trudności, jakich doświadczają działające w Wielkiej Brytanii społeczne agencje najmu są one postrzegane jako potencjalnie ważny instrument rozwiązywania problemów mieszkaniowych na poziomie lokalnym. Może o tym świadczyć powstawanie nowych SLAs, w tym w szczególności tych powoływanych przez władze lokalne. Wśród korzyści płynących z działalności społecznych agencji najmu dla władz lokalnych i prowadzonej przez nie polityki mieszkaniowej szczególne znaczenie mogą mieć takie kwestie jak¹⁸:

- większy dostęp do wynajmu w sektorze prywatnym – poprzez ustalenie czynszów na poziomie równym bądź niższym od LHA oraz brak opłat agencyjnych dla najemców;
- poprawa warunków mieszkaniowych w wynajmowanych nieruchomościach – właściciele będą zobowiązani do zapewnienia minimalnych wymaganych standardów przed zakwalifikowaniem nieruchomości do wynajmu przez SLA;
- zmniejszenie kolejek na prowadzonych przez władze lokalne listach oczekujących na mieszkania socjalne;
- zmniejszenie kosztów i czasu pracy osób zajmujących się w instytucjach władz lokalnych (Council) poszukiwaniem odpowiednich lokali dla osób zagrożonych bezdomnością;
- zapewnienie trwałego wynajmu – poprzez wsparcie dla najemców, dostępny cenowo czynsz, wsparcie dla właścicieli nieruchomości w rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z wynajmowaniem nieruchomości, przyjęcie sześciomiesięcznego minimalnego okresu wynajmu;

¹⁸ Na przykładzie korzyści zidentyfikowanych w propozycji utworzenia nowej SLA w Wrexham, Walia.

- ograniczenie wykorzystywania nieruchomości należących do władz lokalnych w celu zapewnienia czasowego zakwaterowania osobom potrzebującym (Wrexham County Borough Council 2014, s. 11).

Wykorzystanie sektora prywatnego najmu daje władzom lokalnym możliwość poszerzenia dostępnych opcji dla realizacji polityki mieszkaniowej, przede wszystkim w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania bezdomności. Społeczne agencje najmu są najbardziej zaawansowanym instrumentem pozwalającym na dostosowanie oferty najmu na wolnym rynku do potrzeb i sytuacji społeczno-ekonomicznej potencjalnych najemców o niskich dochodach, którzy obecnie są „klientami” władz lokalnych i sektora mieszkalnictwa socjalnego.

Wraz z rozwojem i powstawaniem nowych SLAs istotnym pytaniem na przyszłość staje się kwestia możliwości generowania dochodu przez agencje, a szerzej relacji pomiędzy społecznym i rynkowym aspektem ich działalności. Napięcie w tym obszarze może wzrastać w sytuacji, gdy SLA nie ma dostępu do stałych zewnętrznych źródeł finansowania pokrywających w całości lub w części jej zapotrzebowanie, a także wtedy, gdy docelowa grupa klientów agencji – potencjalnych najemców, jest szczególnie „trudna”, co w tym wypadku może oznaczać brak dochodu i/lub społeczną marginalizację.

Podjęcie decyzji o utworzeniu społecznej agencji najmu wiąże się, bez względu na to, kto jest organem założycielskim, z koniecznością przyjęcia wielu rozstrzygnięć organizacyjnych, w tym finansowych. Jak dotąd powstał tylko jeden „podręcznik” zawierający wskazówki dla zainteresowanych powołaniem nowej SLA: *Local lettings agencies: a good practice guide. Providing access to the private rented sector while generating income* przygotowany przez Crisis – organizację pozarządową zajmującą się pomocą osobom bezdomnym. Opracowanie to prowadzi potencjalnych realizatorów koncepcji SLA krok po kroku, od decyzji o utworzeniu agencji, po wybór instytucji odpowiedzialnej za jej prowadzenie, rozpoznanie rynku, określenie sposobu finansowania, analizę ryzyka, szczegółowe przedstawienie zakresu usług i działań podejmowanych przez agencję, zasady współpracy z innymi podmiotami. Publikacja może być wykorzystywana bardzo praktycznie, jako zbiór szczegółowych wskazówek, formularzy i list sprawdzających pozwalających na pogłębioną analizę zasobów i potrzeb niezbędną przed podjęciem decyzji i rozpoczęciem działalności agencji. Należy podkreślić, że opracowanie skierowane jest przede wszystkim do tych podmiotów, które zakładają, że SLA będzie generować dochód potrzebny do jej utrzymania. Na szczególną uwagę zasługuje także zamieszczony w tekście Kodeks postępowania (Code of practice), jakim powinny kierować się agencje we wszystkich obszarach swej działalności (Crisis, s. 46-49).

Podsumowanie

Funkcjonowanie społecznych agencji najmu w Wielkiej Brytanii jest bardzo mocno osadzone w tamtejszej polityce mieszkaniowej i potrzebne byłoby jej szersze zarysowanie (co nie jest celem tego opracowania) przede wszystkim w odniesieniu do odpowiedzialności nałożonej w tym zakresie na władze lokalne i stosowanych przez nie instrumentów, aby dobrze zrozumieć całościowe instytucjonalne „uwikłanie” SLAs. Rekomendowane byłoby przeprowadzenie wizyt studyjnych w wybranych agencjach, co pozwoliłoby na bezpośredni kontakt z osobami zaangażowanymi w prowadzenie SLAs i uzyskanie wyczerpującej informacji w najbardziej interesujących nas aspektach.

Przeprowadzona kwerenda i analiza dostępnych materiałów pozwalają stwierdzić, że brytyjskie SLAs działają na podstawie ogólniejszych przepisów regulujących kwestie polityki mieszkaniowej¹⁹ i realizując swoje działania wykorzystują dostępne instrumenty. Oznacza to, że nie ma odrębnych rozwiązań prawnych, które dotyczyłyby tylko społecznych agencji najmu. Wydaje się, że jednym z powodów problemów, jakie dotyczą SLAs, a także pewnego rozczarowania po stronie władz lokalnych, które zdecydowały się na takie rozwiązanie (warto jednak pamiętać, że cały czas powstają nowe SLAs powoływane pod patronatem władz lokalnych) jest właśnie niedookreślenie koncepcji i zasad funkcjonowania społecznych agencji najmu. Zwracali na to uwagę respondenci w badaniu walijskich SLAs, podkreślając, że brak jest jednolitej definicji społecznej agencji najmu, nie określono także wspólnego dla wszystkich SLAs kodeksu postępowania (*Code of Conduct*), w tym tego jak mają wyglądać wzajemne relacje SLAs i innych podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej – przede wszystkim relacji z władzami lokalnymi (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 35). Pojawiały się także postulaty licencjonowania SLAs (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 34). Wszystko to miałoby prowadzić do urzeczywistnienia „modelowych” założeń funkcjonowania SLAs, gdzie nacisk kładziony jest na dostępność najmu dla osób o niskich dochodach (czynsze na poziomie LHA lub niższym; minimalne opłaty bądź ich brak dla najemców korzystających z usług SLAs) i zagrożonych wykluczeniem społecznym (szeroki wachlarz wsparcia oferowany przez SLAs bądź organizacje współpracujące), uwzględnienie lokalnej strategii rozwiązywania problemów mieszkaniowych i współpracę z władzami lokalnymi (w tym większe zaangażowanie tych ostatnich we wsparcie SLAs), a także „otwartość i transparentność” SLAs²⁰ (*Social Lettings Agencies in Wales*, 2013, s. 47).

¹⁹ Można tu wymienić: Local Government Act 1972 czy Housing Act 2004, zob. np. <http://hastings.moderngov.co.uk/documents/s6260/Social%20Lettings%20Agency%20Update.pdf>, s. 7-8.

²⁰ To wnioski autorów raportu, które zostały zawarte w rekomendacjach.

Bibliografia:

1. 28/04/2015 Council opens social lettings agency, <http://www.luton.gov.uk/news/Pages/Council-opens-social-lettings-agency.aspx> [20.08.2015]
2. Crisis, *Local lettings agencies: a good practice guide. Providing access to the private rented sector while generating income*, 3xE Network, http://www.crisis.org.uk/data/files/3xe_locallettings_agency_guide_final.pdf [24.07.2015]
3. Jordan M. (2014). *National Report for Scotland*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, <http://eprints.soton.ac.uk/364134/1/TENLAW%20Scotland%203%202%20National%20Report.pdf> [28.08.2015]
4. Lawreson D. (2012), *Private landlords fail to understand council support schemes*, <http://www.theguardian.com/housing-network/2012/jul/31/private-landlords-council-support-schemes?newsfeed=true> [07.08.2015]
5. Lawreson D. (2014), *Social letting agency*, <http://www.lettingfocus.com/blogs/2014/04/social-letting-agency/>
6. Orji P., Sparkes P. (2014). *National Report for England and Wales*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport_09052014.pdf [28.08.2015]
7. Rugg J., Rhodes D. (2008). *The private rented sector: its contribution and potential*, The Centre for Housing Policy. University of York, <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2008/prsreviewweb.pdf> [28.08.2015]
8. *Social Lettings Agencies in Wales* (2013), Welsh Local Government Association, December, <http://www.wlga.gov.uk/housing-e/report-l-social-lettings-agencies-in-wales/> [24.07.2015]
9. Wrexham County Borough Council (2014). *Establishment of a Local Lettings Agency*, <http://moderngov.wrexham.gov.uk/documents/s1806/Item%205%20-%20Establishment%20of%20a%20Local%20Lettings%20Agency.pdf?LLL=undefined> [28.08.2015]
10. <http://hastings.moderngov.co.uk/documents/s6260/Social%20Lettings%20Agency%20Update.pdf> [07.08.2015]
11. <http://www.hastingsobserver.co.uk/news/local/council-set-to-become-social-lettings-agent-1-6562896> [28.08.2015]
12. <http://islingtonlettings.org.uk/our-offer/> [20.08.2015]
13. <http://www.landlordreferencing.co.uk/forum/discuss/community-forum/the-rise-of-social-lettings-agencies-and-how-to-avoid-the-fall/> [07.08.2015]

14. <http://hastings.moderngov.co.uk/documents/s6260/Social%20Lettings%20Agency%20Update.pdf> [07.08.2015]
15. <http://www.welhat.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=7068&p=0> [07.08.2015]
16. <https://www.gov.uk/private-renting/houses-in-multiple-occupation> [28.08.2015]

Załącznik 1

Ankieta dla SLAs

University of Warsaw: research inquiry concerning the activity of SLA

Dear Sir or Madam,

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw is carrying out a project „Social Letting Agencies as a tool for housing policy in Poland”. Our research includes analysing the British experience in establishing and running Social Letting Agencies. The Project aims at working out organizational and financial model of functioning SLAs as a tool of the housing policy in Poland.

On account on that we turn to you with kind request to answer some questions that will help us to get to know and understand the specificity of SLA and to compare diverse experiences in this area.

Thank you in advance for your time and support.

Yours sincerely

Justyna Godlewska-Szyrkowa, PhD

We kindly ask you to answer the following questions:

1. What is the legal basis of the activities of your SLA?
2. Why tenants turn to SLA for support?
3. Are the activities of your SLA addressed to a specific groups of tenants?
4. What kind of services do you offer to the tenants and landlords?
5. Do you charge tenants and landlords? For what kind of services? How much?
6. What difficulties do you encounter in your activities (problems with tenants/landlords/financial problems/organizational problems)?
7. In light of your experience, how do you evaluate the role of SLA in prevention of housing exclusion of people with low income?

Streszczenie

Artykuł skupia się na charakterystyce koncepcji i funkcjonowania w Wielkiej Brytanii społecznych agencji najmu (Social Lettings Agencies, dalej SLAs) jako jednego z instrumentów zapewnienia dostępu do mieszkania dla osób, które ze względu na sytuację finansową nie są w stanie zapewnić go sobie samodzielnie na wolnym rynku. Na tle ogólnej sytuacji mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii przedstawione zostały zasady działania SLAs, w tym zakres usług oferowanych właścicielom nieruchomości i najemcom oraz wysokość pobieranych opłat, a także profil najemców korzystających z usług SLAs. W opracowaniu wskazano na zidentyfikowane ryzyka i bariery związane z powoływaniem i rozwojem społecznych agencji najmu, jak również przywołano formułowane w tym zakresie rekomendacje.

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, polityka mieszkaniowa, bezdomność, wynajem prywatny, społeczne agencje najmu, lokalne agencje najmu

Abstract

The article analyses the specificity of the concept and functioning of Social Letting Agencies (SLAs). In the UK the SLAs serve as an instrument of providing accommodation for people who otherwise would not be able to rent their own apartment on market due to financial constraints. The SLAs standards are presented at the background of the housing situation in Britain, including the scope of the services for the landlords, the level of pricing and the profile of renters using SLAs services. The analysis identifies the risks and barriers connected with the establishment and development of social letting agencies, and presents the recommendations in this area.

Keywords: United Kingdom, housing policy, homelessness, private rented sector, social lettings agency, local lettings agency