

Aalborg Universitet



Boligen i samfundet

Viden fra boligforskningen

Andersen, Hans Skifter

Creative Commons License
Ikke-specificeret

Publication date:
2021

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Andersen, H. S. (2021). *Boligen i samfundet: Viden fra boligforskningen*. Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Nr. 2021:10

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BUILD Rapport 2021:10

Boligen i samfundet

Viden fra boligforskningen



Boligen i samfundet

Viden fra boligforskningen

Hans Skifter Andersen

Titel	Boligen i samfundet
Undertitel	Viden fra boligforskningen
Serietitel	BUILD Rapport 2021:10
Udgivelsesår	2021
Forfatter	Hans Skifter Andersen
Sprog	Dansk
Sidetæl	220
Emneord	Bolig, boligområder, bypolitik, byudvikling
ISBN	978-87-563-1989-8
Omslagsfoto	Claus Bech-Danielsen
Udgiver	Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet, A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV E-post build@build.aau.dk www.build.dk

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven.

Indhold

Forord	5
1 Introduktion og sammenfatning	7
2 Bolig, hjem og hjemsted	22
Boligen som ramme om vores liv og behovsdækning	22
Boligen som hjem	26
Boligens omgivelser og beliggenhed	28
Præferencer for at bo i by eller på land	31
Stedstilknytning	33
Livsstil og boligpræferencer	36
Det andet hjem – fritidshuset	38
3 Bolig- og bostedspræferencer over livsforløbet	41
Familieformer og den enkeltes livsforløb	42
Boligpræferencer igennem livsforløbet	48
4 Flytninger og geografisk mobilitet	52
Lokal mobilitet og geografisk mobilitet	53
Årsager til mobilitet	54
Mobilitet i forskellige boligtyper	58
Årsager til geografisk mobilitet	59
Mobilitetens betydning for den regionale befolkningsudvikling	65
5 Boligen som forbrugs- og investeringsgode	75
Ejerformer og boligudgifter	76
Hvad er afgørende for valg af ejerform	81
Hvem bor i hvilke ejerformer?	87
6 Boligmarkedet: Tilvejebringelse og fordeling af boliger	92
Det danske boligmarked	92
Hvordan tilvejebringes udbuddet af ledige boliger?	96
Funktionsproblemer på boligmarkedet	98
Forslumning og fornyelse på boligmarkedet og i byerne	102
7 Boligpolitikken og dens betydning for udviklingen i boligforholdene og for den sociale opdeling af boligmarkedet	107
Hvorfor boligpolitik?	107
Elementer i boligpolitikken	111
Kommunal boligpolitik og planlægning	114
Udviklingen i boligpolitikken i Danmark	116
Udviklingen i byfornyelsespolitikken for ældre byområder	121
Udviklingen i boligstandard og boligudgifter	124
Boligpolitikens betydning for fordelingen af boligerne	127
Økonomiske fordelingsvirkninger af boligpolitikken	133
8 Social og etnisk segregation i byerne	138
Årsager til social segregation	138
Segregationens udvikling i Danmark	142
Segregationen i Hovedstadsområdet	143
Boligmarkedets betydning for segregationen	148
Betydningen af planlægningssystemer, byfornyelse og byggesektorens organisering	152

Udviklingen i den etniske segregation i Danmark	154
Årsager til etnisk segregation.....	156
9 Udsatte (eller 'udstødte') boligområder.....	166
Segregation og udsatte boligområder	166
Problemer og processer i udsatte byområder	168
Neighbourhood effects. Bliver man mere socialt udsat af at bo i et udsat boligområde?.....	175
Problemer i danske udsatte boligområder	183
10 Indsatser i udsatte by- og boligområder	191
Formål med indsatserne og de bagvedliggende opfattelser af problemerne	191
Erfaringer med virkningerne	198
De danske områdeindsatser	204
Erfaringer med indsatserne i Danmark	211

Forord

Denne bog er et forsøg på at give en relativ kortfattet fremstilling af de mange emner, som boligforskningen beskæftiger sig med, og om de resultater forskningen har ført til.

Der er noter med kilder undervejs i fremstillingen, men ikke en udtømmende oversigt over den omfattende forskning, som har fundet sted i Danmark og i udlandet. Bogen er først og fremmest baseret på den forskning, som jeg selv har gennemført i mine mere end 4 årtier på Statens Byggeforskningsinstitut. Den er således en slags fagligt testamente.

Det er mit håb at bogen som helhed, eller dele af den, vil kunne bruges som grundlag for undervisning på universiteterne, professionshøjskoler og i en vis udstrækning måske også i gymnasier. Bogens tekster kan frit kopieres og benyttes uden Copydan afgifter.

Jeg vil gerne takke Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD) ved Aalborg Universitet for bistand med at udgive bogen.

Birkerød, januar 2021

Hans Skifter Andersen
Adjungeret professor

Afdelingen for By, Bolig og Ejendom
Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet

1 Introduktion og sammenfatning

Boliger har mange funktioner og betydninger for os. De dækker nogle af vores fysiske behov som beskyttelse mod regn og kulde, og de er ramme for dagligdagsaktiviteter. Men de er ofte også stedet, hvor vi søger beskyttelse og er stærkt følelsesmæssigt knyttet til. Boligen binder og knytter os til et bestemt sted i by eller på land, hvor vi kan blive en del af et lokalsamfund og knytte sociale netværk, ligesom vi tilvænner os en lokal levevis.

Boliger er også noget vi i princippet køber og sælger som en vare på et boligmarked. Der er stærke økonomiske konsekvenser forbundet med vores boligvalg både på kort og lang sigt. Vi er meget afhængige af, om boligmarkedet er i stand til at tilvejebringe de boliger vi ønsker og har brug for, til en pris vi kan betale, og med en beliggenhed som er den rigtige i forhold til vores beskæftigelsesmuligheder og sociale netværk. Problemet er imidlertid ofte, at der er en modsætning mellem den 'hårde' økonomiske virkelighed på boligmarkedet og de grundlæggende behov og følelsesmæssige bindinger, som mennesker har til deres bolig. Man opfører sig anderledes på boligmarkedet end økonomerne forventer af et marked. Det har medført at boligmarkedet ikke fungerer tilfredsstillende. Af forskellige grunde kan markedet ikke af sig selv tilvejebringe en boligforsyning, der sikrer alle i samfundet de minimumskrav til boligforhold, vi som samfund finder nødvendige. Boligforsyningen er afhængig af støtte og regulering fra samfundets side. Det er derfor vi har noget, der hedder boligpolitik.

Der har været en tendens til, at forskellige boliger og forskellige mennesker er blevet adskilt i byerne. Nogle byområder er blevet bebygget med store og dyre boliger – især ejerboliger, mens der i andre er en koncentration af mindre og billigere lejeboliger. Dette har medført en rumlig adskillelse i byerne – kaldet segregation – af forskellige sociale og etniske grupper. Den grundlæggende årsag til segregation er ulighed i samfundet, og at forskellige grupper har forskellige økonomiske muligheder for at vælge, hvor de vil bo. Men der er også nogle selvforstærkende processer, som betyder, at nogle byområder med tiden bliver mere og mere attraktive og beboet af mennesker med mange ressourcer, mens andre bliver mindre og mindre attraktive og beboet af de fattigste i samfundet. Man kan tale om, at der er en rumlig ulighed mellem forskellige byområder. Visse byområder er særligt lidt attraktive, og har særligt svært ved at tiltrække mennesker, der har råd til selv at vælge, hvor de vil bo. Det er de såkaldt ud-satte boligområder. I disse områder er der en høj koncentration af mennesker med lav indkomst og med sociale problemer, hvilket skaber social og fysisk forslumning. Det har derfor været en vigtig del af boligpolitikken at forsøge at begrænse disse problemer.

Behov og ønsker til boligen

De første kapitler i denne bog handler om hvad boligen betyder i vores liv, og hvorfor forskellige mennesker har forskellige præferencer for hvad de vil bo i, og hvor de vil bo. Vi tilbringer det meste af vores tid i boligen og får dækket basale fysiske og mentale behov. Behov for sundhed og sikkerhed skaber nogle grundlæggende krav til boliger, som medfører at der er en omfattende regulering af

de bygninger vi bor i. Disse krav betyder imidlertid også at boliger er meget dyre, hvilket gør det svært for alle i samfundet at få råd til en bolig.

De første kapitler i denne bog handler om, hvad boligen betyder i vores liv, og hvorfor forskellige mennesker har forskellige præferencer for, hvad de vil bo i, og hvor de vil bo. Vi tilbringer det meste af vores tid i boligen og får dækket basale fysiske og mentale behov. Behov for sundhed og sikkerhed skaber nogle grundlæggende krav til boliger, som medfører, at der er en omfattende regulering af de bygninger, vi bor i. Disse krav betyder imidlertid også, at boliger er meget dyre, hvilket gør det svært for alle i samfundet at få råd til en bolig.

Der er mange forskellige aspekter ved boligen, dens omgivelser og dens beliggenhed, som betyder noget for os. Boligen har en afgørende følelsesmæssig betydning for beboerne, en betydning, som forstærkes med tiden, efterhånden som man har boet der igennem lang tid og dannet stærke bånd til den. Boligen er, hvad man kalder et 'hjem'. Hjem er en følelsesmæssig tilknytning mellem beboere og bolig. Menneskers verden tager udgangspunkt i det sted, eller de steder, de opfatter som deres hjem – et fast holdepunkt i tilværelsen, og et sted man altid kan vende tilbage til. Hjemmet er rammen om hverdagslivet, og med tiden indretter man sig efter de muligheder, boligens størrelse og indretning giver, ligesom man selv så vidt muligt ændrer den i forhold til de behov, man har. For især børnefamilier er boligen ramme for at familieliv, hvor voksne og børn kan have såkaldt 'kvalitetstid' sammen. Man tillærer sig en optimal levevis og praksis i boligen, som ikke nødvendigvis passer godt til andre boliger. For de mennesker der ejer deres bolig – især de der har enfamiliehuse – er selve ejerskabet en vigtig ting for dem, og også en forudsætning for, at de har frihed til at ændre og disponere over boligen. Ejerskab betyder også, at man skaber sig et helt privat territorium, hvor andre, bortset fra offentlige myndigheder, ikke kan trænge ind, fordi privat ejendomsret er sikret i lovgivningen.

Vigtige egenskaber ved boligen findes ikke kun indenfor dens fire vægge, men også i dens ydre kvaliteter, dens umiddelbare omgivelser og det større område som den ligger i. Foruden egenskaber ved selve boligformen – fx etagebolig eller enfamiliehus med have – er der mange forhold ved nærområdet, der har betydning for mennesker.

De fysiske omgivelser i nærområdet har stor betydning. Især adgang til grønne områder er vigtig, også for de der ønsker at bo i de store byer. Det er det forhold, som flest lægger stor vægt på. Det har også stor betydning, at man ikke bor tæt på støjende veje eller erhverv.

Det, der først og fremmest er vigtigt i forbindelse med de sociale omgivelser, er at det er et trygt sted med lav kriminalitet og få synlige sociale problemer. For mange er det også væsentligt, at de har en rimelig kort afstand til deres eget tætte sociale netværk med venner og familie. Afstanden til arbejdspladserne og adgang til gode transportmuligheder er også vigtige.

Disse præferencer har betydning for om man vil bo i by eller på land. Der tales i disse år meget om, at folk i højere grad ønsker at bo i de store byer – især København. Det er imidlertid ikke noget, som kan bekræftes af de foreliggende undersøgelser, hvor der er færre der ønsker at bo centralt i de store byer, end der rent faktisk bor der. Der er også flere, der vil bo i landsbyer eller på landet, end der rent faktisk gør det.

Når vi har boet det samme sted i en periode, opstår der for de fleste en stærk tilknytning til både boligen og stedet, hvor den ligger. Det er ikke kun boligen, man etablerer et tilknytningsforhold til. Det sted, boligen er en del af, bliver også med tiden noget, man føler tilknytning til. Men man kan føle tilknytning til flere forskellige steder, hvor man enten har boet tidligere, har sommerhus, eller har familie og venner. Man har især en stærk tilknytning til det sted, hvor man voksede op, uanset om man bor der eller ej. Stedstilknytning hænger især sammen med, at man føler sig som en del af et lokalt socialt netværk, det man kalder lokalsamfund. Jo stærkere de lokale sociale netværk er, jo oftere identificerer beboerne sig med lokalsamfundet.

Men der er store forskelle mellem mennesker med hensyn til deres boligpræferencer og stedstilknytning. Mennesker har forskellige målsætninger og ønsker for, hvordan deres liv skal leves. Det afspejles i, hvad boligen betyder for dem, og hvordan og hvor de vil bo. For nogle mennesker er deres boligvalg og –sted givet på forhånd, ved at de følger traditionerne i deres opvækst. De forlader sjældent opvækststedet, og de vælger en bolig, som er normalen i deres miljø. For andre, især børnefamilier, er der stærke og mangfoldige ønsker til bolig og bosted. Endelig er der en gruppe, som især består af unge, for hvem selve boligen har sekundær betydning, fordi de lever levet andre steder i byen og på arbejdet.

Forskelle i boligønsker findes især mellem familier i forskellige faser af livsforløbet, og disse ønsker ændres, når vi skifter fra en fase til en anden. Familier med børn har således helt andre behov og præferencer end fx unge enlige og ældre par. Blandt børnefamilier og par i alderen 30-59 år er der en tårnhøj præference for enfamiliehuset, og de fleste af dem bor der også. Ønsket om enfamiliehus er lavest blandt de unge enlige, men når de har dannet par, ændres dette drastisk. Mange af parrene i 20'erne vil også have parcelhus. Mens præferencen for enfamiliehuset hurtigt stiger i de første livsfaser, svækkes de, når man bliver ældre og enig.

Det er især de ældre, som ønsker nærhed til naturen og omgivelser med fred og ro, mens de unge er mindre interesserede i dette. Disse har til gengæld høje præferencer for bylivet. Det gælder først og fremmest de unge enlige, mens de unge par ikke lægger helt så meget vægt på dette. Også midaldrende og ældre enlige har præferencer for byens tilbud. Børnefamilierne er derimod den gruppe, som er mindst interesseret i urbane omgivelser. Det er også i begyndelsen af livsforløbet, at man lægger mest vægt på at bo tæt på sit sociale netværk, dvs. tæt på venner og familie og tæt på arbejdspladsen. Det har størst betydning for de ældre at bo et sted, hvor man ikke afviger for meget fra sine naboer (social homogenitet). Dette kan fortolkes således, at tryghed får større betydning med alderen.

Realisering af boligønskerne – hvorfor og hvornår flytter man

Man kan ændre sin boligsituation ved at forbedre sin bolig, men som regel kræver det at man flytter til en anden bolig. I mange tilfælde flytter man dog af helt andre grunde. Der er mange årsager til flytninger og dette har en central betydning for hvor og hvordan man kommer til at bo. Ved valget af bostedets lokalisering spiller to hovedfaktorer ind – på den ene side præferencer for hvilket arbejde man vil have og hvor det skal lokaliseres, og på den anden side præferencer for selve boligen, for dens omgivelser og for dens geografiske placering.

Mobilitet kan ses som et middel for den enkelte husstand til at forbedre sin bologituation. Men den omfattende forskning om boligforbrug og mobilitet har vist at der ofte ikke sker en flytning og ændring af boligforbruget, selv om husstandenes behov og indkomster ændres. En hovedårsag er at tilknytningen til boligen og bostedet er så stærk for de fleste mennesker, at flytninger kun sker når der er meget væsentlige årsager hertil. De fleste mennesker har ikke nogen særlige overvejelser om at flytte, og når de endeligt gør det sker det som oftest indenfor det lokale område eller i samme del af landet.

Man kan skelne mellem lokale flytninger og flytninger over længere afstande – også kaldet geografisk mobilitet eller vandringer. Geografisk mobilitet er flytninger, der er så lange, at man ikke kan opretholde kontakten til det sted man boede før flytningen, og ofte heller ikke til de mennesker, man kendte der.

Flytninger skyldes tit aktuelle ændringer i menneskers liv, som pardannelse, skilsmisse, børnefødsler, jobskifte etc. Ofte er der flere forskellige årsager samtidig til at en flytning gennemføres. Familieændringer anføres oftest som den væsentligste årsag til flytning, og det gælder især for de kortere flytninger. Ændrede ønsker til boligen og bostedet har især betydning for lokale flytninger, mens arbejdsændringer og start af uddannelse har en væsentlig betydning ved længere flytninger.

Mobiliteten afhænger i en vis udstrækning af hvor du bor. Af forskellige årsager er det sværere at flytte fra en ejerbolig end fra en lejebolig. Beboere i ejerboliger er desuden oftere kommet længere i livsforløbet og deres boliger er ofte større og har en højere kvalitet. Alt dette betyder at der er færre beboere i ejerboliger som flytter.

Mens lokale flytninger primært drejer sig om at opnå andre boligforhold, som kan være affødt af familie- eller indkomstændringer, så er der andre årsager til flytninger over længere afstande.

Der er i litteraturen peget på følgende:

1. Start og afslutning af uddannelse
2. Arbejdsmarkedsforhold: Jobskifte eller ønsker om bedre jobmuligheder
3. Permanent arbejdsløshed og pensionering, som mindsker afhængigheden af at bo tæt på en arbejdsplads
4. Ønsker om ændret/forbedret bologituation eller ændret lokalområde/urbanisering som kræver geografisk mobilitet
5. Ønsker om realisering af livsstilsændringer
6. Ønsker om tilbagevenden til opvækstområde eller lokalisering i andet område, som man har tilknytning til pga. sociale netværk mm.

Geografisk mobilitet sker i nogle tilfælde, fordi man ønsker en bestemt boligform, som man ikke kan få, eller har råd til, der hvor man bor. Det gælder fx for børnefamilier, som ikke har råd til et enfamiliehus i de store byer. I andre tilfælde ønsker man måske at realisere en ny livsstil. Eller man vil bo nærmere naturen, eller vil tilbage til et socialt netværk, som man tidligere har været en del af. Det kan for eksempel være familier, der vil flytte fra by til land eller den modsatte vej. Det kan også være nogen, der vender tilbage til opvækststedet eller flytter tættere på børn og børnebørn.

Start af uddannelse er en hyppig årsag til geografisk mobilitet, fordi uddannelsesstederne er koncentreret i de store byer. Der er også mange, som flytter langt i forbindelse med jobskifte. Men dette er ikke altid ensbetydende med, at jobskiftet er årsagen til flytningen. I mange tilfælde er det boligpræferencerne, som er afgørende for valget af bosted, og arbejdsstedet vælges derefter blandt de beskæftigelsesmuligheder, der er tilgængelige fra bostedet. Arbejdsstedets placering er kun en lille del af mange hensyn ved lokalisering af bostedet, så længe arbejdsstedet befinder sig inden for en rimelig afstand fra bostedet. Jobskifte over længere afstande medfører ikke nødvendigvis geografisk mobilitet. Nogle vælger i stedet at pendle langt til det nye arbejde.

Geografisk mobilitet har en stor betydning for, hvordan forskellige byer og landsdele udvikler sig. Nogle steder fraflyttes og andre har stor tilflytning. Flyttemønstret har også ændret sig en del over tid. I de senere år har der været en nettotilflytning til de store byer og -fracflytning fra landområder – især de som ligger langt væk fra byerne. Men det har ikke altid været sådan. For eksempel var der i en periode før 1990 fraflytning fra Hovedstadsområdet og tilflytning til land- og yderområder. Flyttebevægelserne har især været styret af den samfundsøkonomiske udvikling og arbejdspladsernes lokalisering. I 1970'erne flyttede industrivirksomhederne ud i provinsen og skabte vækst der. I de senere år er meget af industrien outsourcet til andre lande, og arbejdspladser er nedlagte i periferien af landet, mens nye servicejobs er opstået i byerne. Dette har betydet flere beskæftigelsesmuligheder i de store byer.

Boligen som forbrugs- og investeringsgode

Boliger er normalt ikke noget, der stilles til rådighed af samfundet, selv om det offentlige i mange lande støtter boligforsyning og boligforbrug. Boligen er i princippet et forbrugsgode, der tilvejebringes på markedsvilkår. Det særegne ved boliger, i forhold til andre forbrugsgoder, er, at de har en meget lang levetid og er meget dyre. Det sidste skyldes blandt andet, at de kræver en grund at ligge på, og at der stilles meget høje krav til de bygninger, de ligger i.

Prisen på boliger er ikke kun bestemt af, hvad det har kostet at opføre bygningerne. Afhængigt af hvor boligen ligger, kan der være meget store forskelle på, hvad grunden, og dermed boligen, koster. Priser på grunde er bestemt af deres omgivelser og beliggenhed i forhold til mere eller mindre attraktive steder. Naturgoder som skov, åbent land, søer og strande er attraktive, mens det ikke er attraktivt at bo tæt på steder med støj og forurening, som stærkt trafikerede veje og industrianlæg. Det har også betydning, om boligen ligger i nærheden af byliv, forretninger, offentlig service, kulturudbud og arbejdspladser, der først og fremmest findes i større byer. Som en følge heraf er der en stærk sammenhæng mellem grundenes pris og deres afstand til bycentre. Jo længere væk grunden ligger, jo lavere grundværdi. Grunde tæt på bycentre er meget dyre, mens grunde i landområder langt fra byerne er billige. Jo større byerne er jo dyrere er grunde tæt på centrum.

Når man taler om stigende boligpriser, er det i virkeligheden grundværdierne, der stiger. Grundpriserne stiger, når der er flere mennesker, der gerne vil bo et bestemt sted. Når flere flytter til de store byer (og færre forlader dem), betyder det at grundpriserne, og dermed boligpriserne, stiger.

Boliger kan på grund af deres høje pris og lange levetid ikke bare købes og forbruges. Det normale er, at man enten selv låner penge til at købe sin bolig, eller

at man lader andre investere i den, hvorefter man kan leje den og betale en løbende husleje. Der findes i alle lande forskellige *ejerformer* for boliger, som er bestemmende for de økonomiske og andre vilkår, man har i sin bolig. Der er især forskelle på ejer- og lejeboliger. I ejerboliger investerer man selv i boligen, og udgifterne er primært ydelser på lån. I lejeboliger er det andre, der investerer, og man betaler for at bruge boligen. Andelsboliger er en mellemting, hvor man køber en andel af en forening, som ejer boligen. Her betales både for en husleje til foreningen og en evt. udgift til lån til køb af andelen.

Der er store økonomiske uligheder på boligmarkedet. I ejerboliger er det afgørende for boligudgifterne, hvor længe man har boet i boligen, fordi priserne er steget meget mere end inflation og lønninger. I den almene sektor er ældre boliger ofte noget billigere end nyere. I private udlejningsboliger afhænger huslejen af, hvilken form for regulering, der gælder. I andelsboliger afhænger boligudgifterne af, hvilket vurderingsprincip der anvendes, men også af hvor længe man har haft boligen.

Valget af ejerform er påvirket af, i hvor høj grad det er en god investering at købe sin egen bolig. Set over en længere årrække har det indtil nu været en god investering at købe eget hus, selv om dette har været afhængigt af, hvornår man købte og solgte, da priserne har ændret sig op og ned med konjunkturerne. Økonomiske motiver er imidlertid ikke afgørende for valg af ejerbolig. Hvis man ønsker hus med have af en vis størrelse, kan dette ofte kun opnås som ejerbolig. Det har desuden vist sig, at det mest afgørende motiv er mulighederne for selv at kunne bestemme over boligen og ændre og udforme den, som man ønsker.

Motiverne for at vælge at bo til leje er præget af økonomiske forhold. Man kan have svært ved at få lån til køb af bolig, og nogle har mulighed for at få boligstøtte. Men for især de ældre betyder det noget, at de er fri for selv at passe og vedligeholde boligen. For de yngre er det et motiv at de nemt kan fraflytte boligen.

Boligmarkedet: tilvejebringelse og fordeling af boliger

Boligbehov og præferencer er ikke afgørende for, hvor og hvordan man kommer til at bo. De boliger, man ønsker, skal være til rådighed, og for nogle mennesker er der stærke begrænsninger på, hvilke boliger de har adgang til. Tilvejebringelsen og fordelingen af boligerne sker via et boligmarked, der på en lang række punkter adskiller sig fra andre markeder i økonomien. Det er blevet påvist, at boligmarkedet ikke af sig selv kan tilvejebringe en boligforsyning, som et velfærdssamfund finder tilfredsstillende. Boligmarkedet har en række indbyggede problemer, som samfundet forsøger at afhjælpe via boligpolitikken.

På landsplan er lidt over halvdelen ejerboliger, 22 pct. er almene boliger, 18 pct. private udlejningsboliger og 7 pct. andelsboliger. Men boligudbuddet varierer meget afhængigt af, hvor i landet man bor. I mindre urbaniserede områder er der langt flere parcelhuse og få lejeboliger. I de centrale dele af de store byer er udlejningsboliger dominerende. I Københavns Kommune er den største ejerform andelsboligerne.

Boligmarkedet er altovervejende, hvad man kan kalde, et 'genbrugsmarked'. Nyproduktionen det enkelte år af boliger er kun en meget lille del af de boliger, der udbydes. Størsteparten af de udbudte boliger kommer derfor fra den eksisterende boligmasse. Udbuddet af boliger i de forskellige ejerformer er her afhængigt af, hvor stor fraflytningen er, og den varierer meget mellem ejerformer.

Fraflytningen er høj fra udlejningsboligerne og lav fra parcelhusene. Ejerboligerne udgør derfor mindre end 30 pct. af udbuddet af ledige boliger. Private udlejningsboliger udgør den største del af udbuddet med 40 pct.

Boligmarkedets problemer med at tilvejebringe boliger for alle i samfundet har flere årsager. Boligmassen er opstået gennem en historisk udvikling og afspejler tidligere tiders boligbehov og – efterspørgsel. Boliger er meget forskellige og opdelt i lokale boligmarkeder. Det betyder, at der reelt ikke er tale om et samlet marked, men mange forskellige boligdelmarkeder, som igen er begrænset til bestemte geografiske områder. Den enkelte husstand efterspørger ikke, eller har ikke adgang til, alle delmarkeder, men kun et lille segment af boligerne. Det betyder ikke kun, at boligbestanden er mere eller mindre opdelt, men også at de boligsøgende er det. Kun et begrænset antal af disse segmenter kan forøges ved nybyggeri. Det er for eksempel ikke muligt at reproducere ældre nedslidte og billige boliger, som kan efterspørges af familier med lav indkomst.

For at et boligmarked kan fungere optimalt, kræves det, at udbuddet kan tilpasses ændringer i efterspørgslen. På andre markeder medfører en øget efterspørgsel stigende priser, som får produktionen og udbuddet til at stige. Det gør det kun i mindre grad på boligmarkedet. Nybyggeri udgør kun en lille del af markedet, og der er en stor træghed i byggeproduktionen, fordi det tager lang tid at gennemføre et byggeri.

Desuden stiger udbuddet af ledige boliger fra den eksisterende boligmasse kun lidt, når priserne stiger, fordi mobiliteten er afgørende. I ejerboligerne, hvor mobiliteten er lavest, påvirkes boligudgifterne for den enkelte ikke af, at ejendomspriserne stiger, måske bortset fra lidt stigende skatter. I udlejningsboliger kan det tænkes, at stærkt stigende huslejer vil få nogen til at flytte. I Danmark er der imidlertid sat begrænsninger på huslejestigninger, og dette er af mange økonomer udlagt som en væsentlig hindring for mobilitet. Mobiliteten i danske udlejningsboliger har imidlertid ligget på samme niveau som fx i Tyskland og USA, hvor der sjældent er regulering af huslejerne.

Nyproducerede boliger har et højt prisniveau sammenlignet med den eksisterende boligbestand. Uden offentlige tilskud er det derfor ofte ikke muligt for en stor del af befolkningen at bosætte sig i nye boliger. Hvis markedet skal fungere uden tilskud kræver det, at de husstande, som kan betale, flytter til de nybyggede boliger og efterlader tomme boliger i den billigere ældre boligmasse, der så er til rådighed for familier med lavere indkomst. Dette sker imidlertid ikke i et tilstrækkeligt omfang på grund af den lave mobilitet.

Desuden ændrer boligefterspørgslen sig meget over tid afhængigt af udviklingen i de økonomiske konjunkturer. Det gælder især ejerboligefterspørgslen, som vi så det efter finanskrisen i 2007. Disse kortsigtede ændringer i efterspørgslen giver ubalance på boligmarkedet, som har svært ved at tilpasse sig dem. Når efterspørgslen efter ejerboliger falder stiger presset på udlejningsmarkedet, hvilket giver grundlag for huslejestigninger, hvis der ikke er huslejustilregulering. Boligmarkedet har således den uheldige effekt, at boligudgifterne i lejeboliger stiger mest i perioder med stigende arbejdsløshed og stagnerende indkomster, hvilket forstærker de negative sociale virkninger af økonomiske kriser.

Forslumning og fornyelse på boligmarkedet og i byerne

I Danmark har boligmassen og vores byområder generelt en rimelig høj kvalitet. Men det er ikke noget som er sket af sig selv. Det er takket være en stærk bo-

lig- og byfornyelsespolitik. I andre lande, som fx USA, har der været store problemer med forslumning af boligmassen. I perioder har store dele af de amerikanske midtbyer bestået af nedslidte og dårligt vedligeholdte boliger, som nogle gange er blevet helt opgivet og har stået tomme.

Et forhold, der er vigtigt for at kunne forstå, hvorfor byområder forslummer, er, at værdien af ejendomme og boliger afhænger af kvaliteten af det byområde, de befinder sig i. Hvis en ejendom ligger i et område af dårlig kvalitet, fx hvor nabo-ejendommene forfalder, er det ikke rentabelt at investere i forbedringer, og måske heller ikke at bruge penge på vedligeholdelse. Boligejendommens værdi afhænger meget af, hvordan byområdet ser ud, og især af hvilke forventninger man har til dets fremtidige udvikling. Det er det, man kan kalde en *økonomisk naboskabseffekt*. Hvis et område forventes at forfalde yderligere i fremtiden, vil det ikke være økonomisk rationelt at investere i ejendommene. Det er det derimod hvis man forventer at andre også vil investere og forny området.

Byområder, der forfalder, er inde i en selvforstærkende proces. Der er tre elementer som gensidigt påvirker hinanden: beboersammensætningen, ejendommenes økonomi og deres fysiske tilstand. Når nye beboere har lavere betalings-evne mindskes mulighederne for at hæve huslejerne og få et godt økonomisk afkast af ejendommene. Derfor falder deres ejendomsværdier. Dette betyder, at investeringer i at vedligeholde og forbedre ejendommene ikke er rentable, hvilket medfører fysisk nedslidning og forfald. Denne nedslidning nedsætter boligernes og kvarterets kvalitet, hvilket medfører, at bedrestillede beboere fraflytter og erstattes af nye beboere med lavere indkomst og købekraft. Der er således en selvforstærkende proces, som medfører tilflytning af beboere med lavere indkomster, samtidigt med at der bliver dårligere økonomi i ejendommene og der sker fysisk nedslidning. Det er en spiral som er svær at bryde på grund af den økonomiske naboskabseffekt.

Når denne proces er kommet tilstrækkeligt langt, er der nogle nye selvforstærkende processer, som træder i kraft, hvis området får en høj koncentration af beboere med sociale problemer og asocial adfærd. Økonomien i ejendommene forværres på grund af større nedslidning og gennemtræk af beboere, og byområdet får et præg af kriminalitet og socialt forfald. På dette tidspunkt i processen har der i mange amerikanske byområder ikke været nogen vej tilbage og bygninger opgives og står tomme.

I nogle tilfælde standses forslumningen af sig selv, og områderne gennemgår en fornyelse på markedsvilkår, hvor beboere med lav indkomst fortrænges af nye med højere indkomst. Det er det der kaldes '*gentrification*'. Det har været tilfældet for særligt attraktivt beliggende centrale byområder – i København fx Christianshavn.

Boligpolitikken

I alle lande i Vesteuropa og Nordamerika har det offentlige i et eller andet omfang gennemført foranstaltninger, som tager sigte på at forbedre boligforsyningen, og især på boligforholdene for de økonomisk dårligst stillede befolkningsgrupper. Denne opgave opfattes imidlertid, og varetages, meget forskelligt i landene, hvilket har medført store forskelle mellem boligmarkederne i forskellige lande, og at der er store forskelle på boligforholdene. Der er bl.a. store forskelle på, hvordan boligmarkederne er sammensat på ejerformer. Den sociale boligsektor er meget lille i nogle lande, og ejerboliger er ofte den helt dominerende ejerform.

En hovedårsag til dette er, at der er forskellige opfattelser af velfærdsstatens rolle, og af om boligforsyning er en offentlig opgave. Men det har også været væsentligt, i hvor høj grad man mener at boligmarkedet fungerer på en utilfredsstillende måde, som skaber behov for statslig støtte og regulering. Endelig har omfanget af synlige boligsociale problemer haft betydning. Dette har afhængt af de generelle samfundsøkonomiske forhold over tid og af boligpolitikken i øvrigt.

Midler til at føre boligpolitik er:

- Direkte boligtilskud til husstande, fx boligsikring
- Direkte tilskud til boliger, fx støtte til opførelse af almene boliger
- Regulering af huslejer og af administration af boliger: huslejeregulering, regler for almene boliger
- Indirekte tilskud til ejerboliger via skattelovgivningen
- Bygningslovgivningen
- Byfornyelseslovgivningen og indsatser i såkaldt udsatte boligområder

Udviklingen i boligpolitikken i Danmark har været præget af de samfundsændringer, der er sket over tid, som har haft betydning for, hvilke synlige boligproblemer, der er opstået. I perioder med højkonjunkturer, hvor boligforsyningen er blevet hurtigere forbedret, er boligpolitikken blevet rullet tilbage, hvorimod der i lavkonjunkturer ofte har været en øget fokus på boligproblemerne og en øget satsning på socialt boligbyggeri.

Boligpolitik er noget der føres på statsligt niveau, men kommunerne har også en indflydelse på, hvad der bygges i den enkelte kommune. Kommunerne har stærke motiver for at styre boligudviklingen i kommunen. Det er en følge af, at boligbyggeriet og boligbestandens sammensætning på ejerformer har stor betydning for kommunens befolkningsudvikling. Det vigtigste styringsmiddel for kommunerne er, at de skal godkende nybyggeri af almene boliger og yde støtte til det. Herved kan de fremme eller blokere byggeri af almene boliger. Dernæst kan kommunerne via kommuneplaner og lokalplaner styre, hvilke boligtyper der bygges hvor. Grunde kan udlægges til enfamiliehuse, rækkehuse eller etageboliger, men principielt kan kommunen ikke bestemme hvilken ejerform der skal være.

Byfornyelsespolitik

Boligmarkedet har ikke af sig selv kunnet skabe den nødvendige fornyelse af boliger og byområder. Ligesom i andre lande har det i Danmark været nødvendigt, at det offentlige har støttet og reguleret by- og boligfornyelse. Dette er sket på forskellige måder op gennem tiden afhængig af udviklingen i problemernes omfang. I starten af forrige århundrede var der en stærk forslumning af byområder i de store byer og nedslidte boliger med dårligt standard. Helt op til 1970'erne gennemførte man, hvad der blev kaldt '*sanering*'. Dette indebar nedrivning af bygninger og opførelse af nye. Senere gik man over til en mere bevarende byfornyelse, hvor de gamle bygninger blev renoveret og boligerne forbedret.

Mens byfornyelsen i de første mange år skete i ældre bydele i de større byer, kom der et skift i løbet af 90'erne, hvor staten begyndte at støtte fornyelse af bycentre i de mindre byer og udvikling af landsbyer i tilbagegang. Formålet med disse indsatser var i mindre grad at gennemføre egentlig bygningsfornyelse og

områderenoivering, men at støtte områder i landet som var i tilbagegang, og gøre dem mere attraktive.

Boligpolitikens fordelingsmæssige betydning

Forholdene på boligmarkedet er i vid udstrækning en følge af den førte boligpolitik. Boligmarkedet fordeler boligerne mellem forskellige grupper i samfundet. Det er udbuddet og vilkårene på boligmarkedet, der er afgørende for, hvilken boligstandard den enkelte opnår, og for hvor man kan komme til at bo. Desuden har den opnåede boligsituation en stor økonomisk betydning for husstandene. De, der har haft mulighed for at købe ejerbolig, har således, især i de store byer, fået formuegevinster. På lejemarkedet er der betydelige forskelle på, hvor meget man betaler i husleje, afhængigt af hvilke regler for lejefastsættelse, der er gældende.

Boligforsyningen er opdelt i forskellige ejerformer, der har forskellige kvaliteter og betingelser for adgang. Det er det man kalder '*segmentering*' af boligmarkedet. På et meget segmenteret boligmarked er betingelserne for adgang til forskellige ejerformer meget forskellige for forskellige sociale eller etniske grupper. Dette resulterer i en skæv fordeling af grupper på tværs af ejerformer. Segmenteringen af boligmarkedet afhænger af, i hvilken grad boligpolitikken skaber ens eller uens adgangsmuligheder og økonomiske incitamenter for forskellige grupper i forskellige ejerformer. Det er først og fremmest parcelhusene, som har en ensidig beboersammensætning, fordi de er domineret af personer med højere indkomst. Almene boliger og private udlejningsboliger er tildels også ensidigt sammensat, men her fordi der bor mange med lavere indkomst. De mindst segmenterede ejerformer er ejerlejligheder og andelsboliger der har en beboersammensætning som ligner gennemsnittet.

Den sociale opdeling på boligmarkedet er vokset gennem de sidste 40 år. Det er især den almene sektor, som med tiden har fået færre og færre beboere med mellemindkomster og flere med lave indkomster og personer udenfor arbejdsmarkedet, mens indkomsterne i ejerboliger er steget mere end gennemsnittet.

Set over en længere periode har der altid været økonomiske fordele forbundet med ejerboliger, som følge af stigende jord- og ejendomspriser. Som et resultat af denne udvikling har mange boligejere oparbejdet en betydelig boligformue. Men denne formue afhænger i høj grad af, hvor i landet man bor. De største prisstigninger og gevinster er opnået i de store byer, mens randområderne i Danmark har fået mindre gevinster. Disse er desuden især tilfaldet de højeste indkomster. De forskellige former for beskatning af, subsidier til og regulering af boliger har heller ikke været til lige stor fordel for alle i samfundet. Subsidier via boligbeskatningen har været det største subsidie, og dette er også mest tilfaldet højindkomstgrupperne.

Social og etnisk segregation i byerne

Af flere årsager bor forskellige samfundsgrupper forskellige steder i landet og i byerne. Det er ikke kun mennesker med forskellig indkomst eller etnisk baggrund, som bor adskilt. Det er også mennesker med forskellige alder og familiesituation, eller med forskellig beskæftigelse.

Segregation er ofte blevet forstået som en direkte konsekvens af, hvordan befolkningen er opdelt i sociale og kulturelle grupper, der konkurrerer om attraktive byområder. Segregation er imidlertid et produkt af både social ulighed og rum-

lig/stedslig ulighed – det at forskellige byområder har forskellig status og kvaliteter, som gør dem mere eller mindre attraktive. Hvis alle byområder var ens ville der ikke være nogen social segregation, fordi de ressourcestærke ikke ville have nogen særlige præferencer for, hvor de ville bo. Omvendt vil de i en by med stor rumlig ulighed være stærkt motiverede til kun at vælge bestemte attraktive byområder. Segregation er således et resultat af en interaktiv proces, hvor socialt/kulturelle ændringer i befolkningen og ændringer i byområders status og attraktivitet, gensidigt spiller sammen.

Segregationen af indkomstgrupper har været stigende i Danmark gennem de sidste 30 år. Især har den været stigende i Hovedstadsområdet. Der er en markant opdeling omkring København i rige kommuner mod nord og fattige kommuner mod vest og syd. Forskellene mellem disse dele af Hovedstadsområdet har været stigende i en lang periode. Også internt i Københavns Kommune og Frederiksberg har der været stigende indkomstforskelle mellem byområder.

Boligmarkedet er en væsentlig faktor i den stigende segregation. Selv om almene boliger er blevet mere spredt i byerne, så har voksende forskelle mellem beboerne i almene boliger og resten af boligmarkedet ført til større segregation, fordi almene boliger stadig ikke er lige fordelt mellem byområder og kommuner.

Der har især i 90'erne været en stærk vækst i antallet af byområder med en stor andel etniske minoriteter - såkaldt '*multietniske byområder*'. Men udviklingen skyldes først og fremmest, at antallet af etniske minoriteter er steget, ikke at de er blevet mere skævt fordelt i byerne. Segregationen har reelt været aftagende. Danmark er et af de lande i Europa, som har den mindste etniske segregation.

Etniske minoriteter har ofte lav indkomst, men etnisk segregation kan ikke forklares alene ved social segregation. Der er ikke nogen tæt sammenhæng mellem social og etnisk segregation, hvilket især skyldes forholdene på boligmarkedet.

Indvandrere i Danmark har sjældent stærke præferencer for at bo i områder med et flertal af etniske minoriteter, men nogle af dem foretrækker blandede områder med danskere. Dette har en vis sammenhæng med at nogle af dem er bange for at blive isolerede i områder med kun danskere, hvor der er risiko for at møde racisme og diskrimination. Der er også nogle, som lægger vægt på at bo tæt på familie og venner. Men disse præferencer ændres med tiden, efterhånden som indvandrerne bliver mere integrerede i samfundet. Det medfører, at det især er indvandrere med lav indkomst, og som er mindre integrerede, der bliver tilbage i de multietniske byområder.

Boligmarkedet har stor betydning for den etniske segregation. Etniske minoriteter har svært ved at få adgang til private udlejningsboliger og andelsboliger, bl.a. på grund af diskrimination. Desuden køber de af forskellige grunde sjældnere ejerbolig, uanset hvilken indkomst de har. De er først og fremmest henvist til boliger i den almene sektor, hvor over halvdelen af dem bor. Den skæve rumlige fordeling af almene boliger har således endnu større betydning for etnisk segregation.

Omfattende forskning har vist, at når etniske minoriteter ofte bor adskilt fra majoritetsbefolkningen i et land skyldes det ikke kun minoriteternes adfærd. Det har vist sig at det er majoritetsbefolkningens adfærd, der har størst betydning. Majoritetsbefolkningens til- og fraflytning fra boligområder er således stærkt påvirket af den etniske sammensætning af områderne. Fraflytningen stiger i takt

med andelen af etniske minoriteter, men af størst betydning er at tilflytningen falder markant. Majoritetsbefolkningen fravælger således ofte multietniske byområder, og det er kun de af dem, der ikke selv kan vælge, hvor de vil bo, der flytter ind. Det bidrager til en større koncentration af arbejdsløse og socialt svage i områderne.

Udsatte (eller 'udstødte') boligområder

Det vi kalder '*udsatte boligområder*' er bunden af boligmarkedet. Det er områder som af forskellige årsager opfattes som de mindst attraktive steder at bosætte sig, og som har svært ved at tiltrække boligsøgende, der selv kan vælge hvor de vil bo. Herved skabes der i disse områder bedre muligheder for, at de svageste i samfundet kan få et sted at bo. Men det har samtidigt medført, at der her er blevet en høj koncentration af de fattigste i samfundet – ofte mennesker med sociale problemer. Udsatte boligområder er især opstået i store boligområder med etageboliger i kommuner med mange arbejdsløse, hvor der samtidigt er få andre almene boliger. Udviklingen på boligmarkedet, hvor mennesker udenfor arbejdsmarkedet og etniske minoriteter i stigende omfang koncentrerer i den almene sektor, har betydet at det sociale pres på de udsatte boligområder er øget gennem de senere år.

En koncentration af beboere udenfor arbejdsmarkedet og sociale problemer i et område kan skabe nogle særlige selvforstærkende problemer og processer, som over tid er med til at gøre dem endnu mere afvigende fra resten af byen. Man taler i forskningslitteraturen om '*udstødte*' og marginaliserede byområder. Det har været karakteristisk for mange af områderne, at problemerne forværres over tid. Forskningen om udviklingen i '*deprived housing estates*' har således påvist negative udviklingsprocesser, hvor forskellige problemer internt i områderne kan påvirke og forstærke hinanden. Hovedårsagen til denne negative udvikling er en stigmatisering af de ramte byområder. De opfattes i stigende grad som afvigende fra den øvrige by. Fysisk nedslidning og manglende investeringer forringer desuden områdets attraktivitet. De sociale problemer, og den svage sociale sammensætning i områderne, giver dem et dårligt omdømme og gør dem til steder hvor 'normale' mennesker ikke bor.

En af de problemstillinger, som har været meget diskuteret, er, i hvor stor udstrækning mennesker, der bor i problemramte byområder, oplever en yderligere social udstødning fra samfundet og får forringet deres livsmuligheder. Det er det man har kaldt for '*Neighbourhood effects*'. Der har imidlertid været store problemer med at klarlægge årsagssammenhængen. Bliver man fattigere af at bo i fattige områder, eller bor man i områderne fordi man er fattig? Og man har ikke kunnet klarlægge de mekanismer, som konkret skulle skabe denne sammenhæng. Det har været meget svært, på grundlag af de fleste af disse studier, at sige noget afgørende om, hvorvidt der er Neighbourhood effects, og hvor store de er. Der har således været få afgørende konklusioner, især i Europa.

Der har været særlig fokus på to grupper. Den ene er de etniske minoriteter, hvor hypotesen har været at indvandrere bliver langsommere integreret i samfundet, hvis de bor i multietniske byområder. Det har man ikke klar evidens for. Den anden gruppe er børn og unge. Får det betydning for deres senere livsforløb, hvis de er vokset op i et fattigt eller multietnisk byområde? Især for denne gruppe er der fundet en vis sammenhæng. Unge i udsatte boligområder er oftere kriminelle og får dårligere uddannelse – også når man har kontrolleret for social og etnisk baggrund.

Mens der har været omfattende problemer i udsatte boligområder i andre europæiske lande, som tomme lejligheder, fysisk forfald, høj kriminalitet, konflikter og dårlig ejendomsøkonomi, så er problemerne i danske områder relativt små. Tilfredsheden med at bo der er generelt kun lidt mindre end i andre almene boligområder, og beboerne er ligeså tilfredse med de fysiske omgivelser. Det største problem for dem er stigmatiseringen af områderne og det dårlige omdømme. Af de mere konkrete forhold er det især unge med problematisk adfærd, som generer. Lokale skoler er også belastede af mange dobbeltsprogede elever og mange der kommer fra socialt belastede hjem.

Indsatser i udsatte by- og boligområder i Europa

Da man i 1980'erne begyndte at observere store sociale og økonomiske problemer i en række nyere forstadsbebyggelser i Europa, var reaktionen, i første omgang, at falde tilbage på den tankegang, som var fremherskende i forbindelse med byfornyelsen. Fysisk forskønnelse og forbedringer blev set som det middel, der skulle rette områderne op, ligesom i de centrale bydele. Det viste sig imidlertid hurtigt, at de sociale problemer i områderne ikke ændredes ved dette. Fra starten af 90erne begyndte man derfor at tænke i nye baner og igangsætte omfattende koordinerede fysiske, økonomiske og sociale indsatser i de ramte områder.

Områdeindsatser har været tidsbegrænsede indsatser, hvor man har forestillet sig, at man på kort tid ville kunne ændre et udsat områdes situation og status, og gøre det til et 'normalt' byområde. Man ville løse en række problemer i områderne, men hvorfor disse problemer opstod i næsten nye og moderne boligområder, havde man ikke nogen klar forståelse af. Dette afspejledes i, at indsatserne ofte havde uklare formål, som fx blot at forbedre områderne eller at løse specifikke sociale problemer. De havde mangelfulde strategier for, hvordan man skulle ændre forholdene, og havde en overdreven vægt på fysiske forbedringer.

Også blandt forskere har der været uenighed om, hvilke formål områdeindsatser havde, eller burde have. Det afspejlede, at der var forskellige opfattelser af, hvorfor udsatte boligområder opstod, og hvad problemerne bestod i. Områdeindsatser blev ofte forstået som en slags socialpolitik på områdeniveau, og blev set som et middel til at forbedre livsmulighederne for udsatte beboere i udsatte boligområder. Formålet var her primært at mindske neighbourhood effects. I andre tilfælde kunne formålet med indsatserne være at standse, og evt. vende, en negativ udvikling i de ramte områder og at reducere forskellene mellem disse og den øvrige by.

Man kan sige at der har været brugt tre forskellige strategier i forbindelse med områdeindsatser.

- Gøre området mere attraktivt og mindre geografisk isoleret
- Styrke beboere og social kapital
- Ændre boligsammensætningen for at ændre beboersammensætning

Nogle af de første indsatser, som kun var baseret på strategi 2, viste sig ikke at kunne ændre områdernes status som udstødt boligområde. I nogle af de mest problematiske områder brugte man i stigende grad strategi 3, dvs. større eller mindre nedrivning af boliger erstattet med nybyggeri, og salg til andre ejerformer. Ændring af bolig- og beboersammensætningen er blevet set som middel til

både, at gøre områderne mere velfungerende, og til at ændre deres sociale status i byhierarkiet. Man har i nogle tilfælde haft forventninger om, at nedrivning og ændring af ejerformer ville mindske sociale problemer og skabe positive neighbourhood effects, ud fra forestillinger om at såkaldt '*social mix*' ville betyde ændrede normer i boligområdet og mere social kapital. I andre tilfælde har man lagt mere vægt på, at man ville opnå en ændring af områdernes boligudbud og sociale status, som ville mindske deres udstødning og stigmatisering.

Næsten alle indsatser er i større eller mindre udstrækning blevet evalueret, men det har været svært at udrede hvilke virkninger indsatserne havde – især på længere sigt. På samme måde som der har været en del uklarhed om formålene med områdeindsatser, har der også været uklarhed om, hvordan man skulle evaluere deres virkninger. Det har været meget svært at udrede hvilke foranstaltninger, der har haft hvilke effekter, fordi der har været tale om meget komplekse indgreb med komplekse virkninger. Det har i mange tilfælde været svært at konkludere på andet end, hvordan de fysiske, sociale og organisatoriske forhold som helhed har ændret sig i områderne. Man har sjældent sat årsagerne til problemerne og løsningen på dem ind i en større lokal kontekst, selv om denne har haft stor og forskellig betydning for de enkelte områder.

I forskningslitteraturen har der været stor uenighed om, hvilke permanente virkninger områdeindsatser har haft. Er områderne blevet 'normaliserede' i forhold til den øvrige by og kan man regne med at de ikke falder tilbage til en negativ udvikling når indsatserne er ophørt? Der er også uenighed om, hvad man egentlig ved om det, fordi langtidsanalyser har været sjældne. Ofte har den generelle vurdering af indsatsernes permanente effekt være ret negativ, og nogle forskere har ment at der er få eller ingen af områderne, som er blevet normaliserede, især ikke de mest problemramte.

Ved de omfattende boligændringer er det i de fleste tilfælde lykkedes at få indflyttere med en anden social profil end tidligere til de nybyggede, eller omdannede, boliger, selv om det i nogle tilfælde ikke har været nemt at finde tilflyttere. Der har været mere diskussion om, hvorvidt der også er sket sociale ændringer i de tilbageblevne eksisterende boliger, og om området som helhed har fået et bedre omdømme. Nogle studier peger på forbedringer, mens andre konkluderer, at man ikke har fået de forventede ændringer i den sociale sammensætning i de uændrede boliger i området, og at omdømmet ikke synes forbedret – i hvert fald ikke på kortere sigt. De fleste af disse undersøgelser viser desuden, at man ikke har fået de forventede forbedringer i de sociale forhold blandt de tilbageblevne beboere, og fået mere social kapital i området. I nogle tilfælde er der fortsat problemer med utryghed og sociale konflikter. Kontakten mellem nye og gamle beboere er minimal og i nogle tilfælde har der direkte været konflikter.

Ændringer i bolig- og beboersammensætningen i udsatte boligområder har også nogle gang været begrundet med, at man generelt vil mindske den sociale og etniske segregation i byen. Det afgørende her er, i hvor høj grad de oprindelige beboere i de ændrede områder er blevet flyttet til områder med en mere blandet beboersammensætning. Her er der imidlertid evidens for, at de forflyttede beboere ofte havner i andre udsatte boligområder eller i områder, der er på vej til at blive det.

De danske områdeindsatser

Som i andre lande begyndte man i Danmark med fysiske indsatser i 80'erne. Erfaringerne med disse førte til at man i 90'erne, og derefter, valgte en bredere tilgang med kombinerede fysiske, sociale og økonomiske indsatser.

Den politiske opfattelse af problemerne i udsatte boligområder, og de formulerede formål med indsatserne, ændredes gradvist fra 1990 og frem. I de første år så man områderne som steder der var ofre for den almindelige segregation i samfundet, og formålet var at gøre områderne mere attraktive for tilflyttere og forbedre levevilkårene for beboerne. Efter år 2000 ændrede disse opfattelser sig mere i retning af at problemerne skyldtes beboerne. Især mente man i stigende grad, at indvanderne bosatte sig i områderne for at danne såkaldte parallelsamfund, og for at isolere sig fra samfundet. Det er kommet stærkest til udtryk i det seneste udspil fra 2018, kaldet 'parallelsamfundspakken', hvor boligændringer og beboerudskiftning for første gang er blevet et centralt element i indsatsen.

Ligesom det gælder for indsatser i udlandet har vi kun en meget usikker viden om effekterne af de omfattende indsatser i udsatte boligområder i Danmark, og hvilke indsatstyper der har hvilke virkninger. Især ved vi ikke noget om effekterne på længere sigt. Indsatserne har først og fremmest forhindret, at områderne er blevet så hårdt problemramte, at det har været nødvendigt med nogle af de drastiske tiltag, der er set i andre lande med helt eller delvis nedrivning. Der er mange områder, som er blevet rimeligt velfungerende, og forholdene for beboerne er blevet bedre, men det har vist sig svært, som i udlandet, helt at fjerne dårligt omdømme og lav social status fra områderne. De er ikke kommet helt ud af deres position som 'udstødte' områder. I nogle tilfælde har det været relevant at gennemføre nye indsatser nogle år efter, og det har som regel været nødvendigt i et eller andet omfang at fortsætte med at støtte dem med forskellige løbende indsatser for at undgå en ny deroute. De nyeste forsøg med beboerudskiftning har vist, at man i en vis udstrækning på kortere sigt kan ændre beboersammensætningen, men vi ved ikke om det også holder på lang sigt.

2 Bolig, hjem og hjemsted

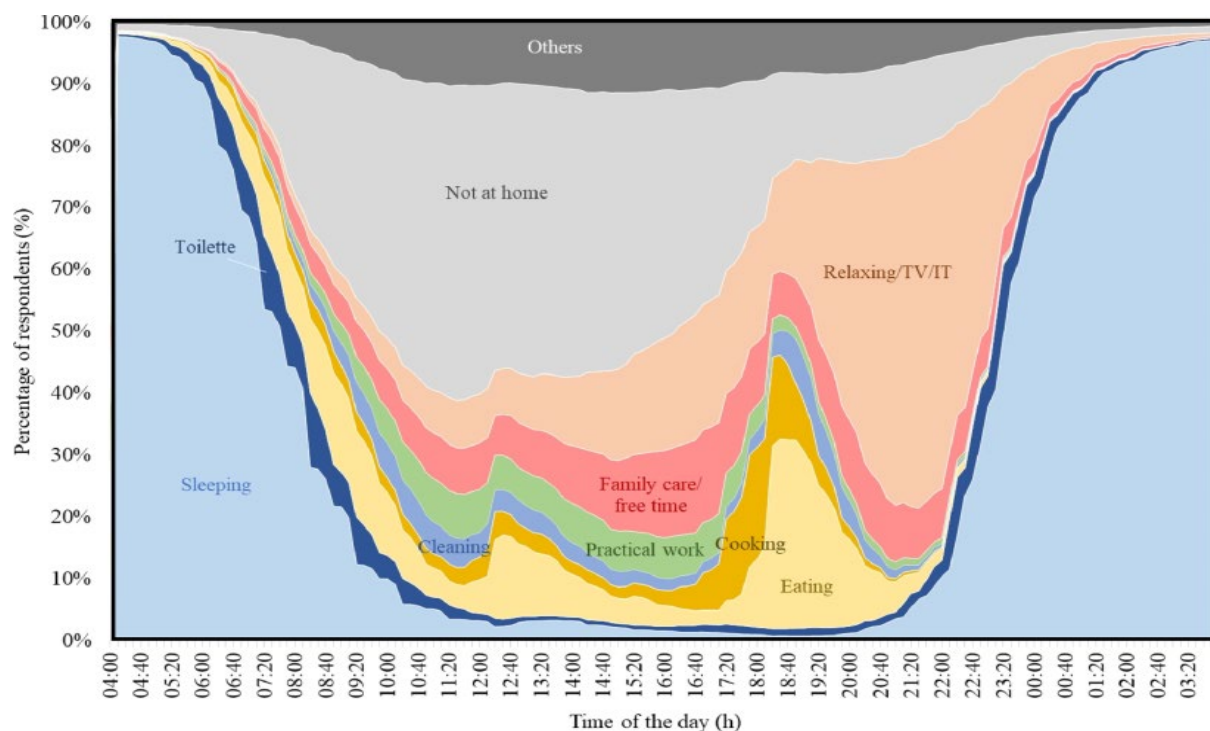
Vi tilbringer det meste af vores tid i boligen, og får dækket basale fysiske og mentale behov. Der er mange forskellige aspekter ved boligen, dens omgivelser og dens beliggenhed, som betyder noget for os. Når vi har boet det samme sted i en periode opstår der for de fleste en stærk tilknytning til både boligen og stedet hvor den ligger.

Boligen som ramme om vores liv og behovsdækning

Vi tilbringer det meste af vores tid i boligen, hvor vi foretager os mange forskellige aktiviteter. Det vigtigste er at vi sover i boligen og restituerer os i forhold til den ofte stressede hverdag på vores arbejdspladser. Udover søvn, almindelig afslapning, socialt samvær og TV kigning foretager vi os også en række forskellige aktiviteter, som madlavning, spisning, børnepasning og rengøring. For mange er boligen også et sted, hvor man udfører erhvervsarbejde, eller aktiviteter der har karakter af hobby arbejde. For en del mennesker er selve det at vedligeholde og forbedre boligen en meningsfuld aktivitet, som de lægger meget vægt på ved valg af bolig¹.

I figur 2.1 ses en opgørelse over hvor stor en del af vores tid vi, på forskellige tidspunkter af døgnet, i gennemsnit, bruger på forskellige aktiviteter i boligen.

¹ Dette kommer blandt andet til udtryk ved at den næst vigtigste begrundelse for at vælge ejerboliger er at man kan reparere og indrette hus og have (se Kristensen, H. og Skifter Andersen H. 2008, *Befolkningens boligønsker*, Center for Bolig og Velfærd)



Figur 2.1. Den gennemsnitlige andel af døgnet, som 18-74 årige danskere tilbringer i boligen på hvert tidspunkt af dagen på hverdage, samt fordelingen på forskellige aktiviteter i boligen¹

Det tidspunkt, hvor der er færrest hjemme på hverdage, er midt på dagen. Men alligevel er 40 % i gennemsnit i boligen på dette tidspunkt. Det skyldes især at en stor del af befolkningen ikke er aktiv på arbejdsmarkedet og tilbringer næsten al deres tid hjemme. Ca. halvdelen af befolkningen over 16 år ikke i beskæftigelse². Ca. 10 % af disse er studerende, der også ofte bruger tid i boligen.

Søvn er den aktivitet vi bruger mest tid på, fulgt af afslapning foran fjernsyn eller computer. Madlavning og spisning fylder især meget efter arbejdstid. Familie-samvær og børnepasning finder ikke kun sted om aftenen, men også meget om eftermiddagen og formentlig meget i weekenden, hvilket også gælder praktisk arbejde og rengøring.

Behovet for sundhed og sikkerhed i boligen

For at kunne gennemføre alle de nævnte aktiviteter i boligen er der behov for faciliteter. Madlavning kræver køkkenfaciliteter, søvn forudsætter plads til en seng og ro og stilhed. Der skal også være plads til kropslig hygiejne og bademuligheder. Socialt samvær fungerer bedst i særskilte rammer. Dertil kommer alle de krav som moderne familier har med hensyn til private aktiviteter for børn og voksne.

Boligen skal indeholde en lang række tekniske faciliteter for at kunne fungere. Energi skal føres ind i huset til brug for opvarmning, belysning, madlavning og andre aktiviteter. Der skal også være koldt og varmt vand og kommunikationsforbindelser til telefon, TV, internet mv. Ud skal kloakvand og affald.

¹ Fra Barthelmes V. M. m. fl. 2018. Profiling occupant behaviour in Danish dwellings using time use survey data, *Energy & Buildings* 177 (2018) 329–340

² Danmarks Statistik: Statistikbanken

Men af basal betydning er at der etableres en fysisk ramme om dagliglivet, som sikrer at det kan foregå sikkert og på en måde som beskytter beboerne mod skadelige påvirkninger. Vi bor i et klima som er koldt og fugtigt, og boligens primære opgave er at beskytte os mod dette. Boliger i Danmark i dag har så høj en kvalitet, at vejret ikke anses for at være en trussel mod os. Men sådan har det ikke altid været. Helt op til slutningen af 70'erne var 'usunde boliger' et stort samfundsproblem, som man søgte at løse ved boligforbedring og byfornyelse. Også i dag forefindes usunde boliger, men det er et begrænset antal. Bygninger og boliger skal vedligeholdes for at bevare deres evne til at beskytte os, og når dette ikke sker i tilstrækkeligt omfang kan de blive usunde. Det gælder for eksempel opgivne landejendomme og huse, der ikke kan sælges, i udkantsområder.

Det mest alvorlige problem i boliger kan være kulde og fugt. Fugt giver ofte problemer i boligen som skimmelsvamp, støvmider, bakterier og dårlig luftkvalitet, der giver stærke risici for allergier og lungesygdomme¹. Det er især børn som er følsomme overfor disse gener. Allerede i 1950'erne var der en dansk læge, Vagn Christensen, som påviste en stærk sammenhæng mellem børnesygelighed og boligforhold². Mens disse problemer er stærkt reduceret i de boliger, vi har bygget efter krigen, så er nye problemer dukket op med nye byggemetoder og materialer³. Vore boliger er blevet langt mere tætte for at spare energi til opvarmning, men det har medført manglende udluftning af fugt og skadelige partikler fra vores egne aktiviteter med madlavning etc., og stoffer der afgives fra byggematerialer. Skimmelsvamp er blevet et stigende problem. Nogle af de byggematerialer vi har brugt i efterkrigstiden, som fx PCB og eternit, har vist sig at være sundhedsskadelige.

Der er også fysiske sikkerhedsproblemer forbundet med boliger. En meget stor del af uheld med fysiske skader sker i boligerne - især blandt børn og ældre. Der er årligt ca. 50.000 uheld i hjemmet, som fører til at folk henvender sig på en skadestue, og 1200 af dem ender som dødsfald⁴. Det har en sammenhæng med hvordan boligerne er indrettet. Bygningerne skal desuden være tilstrækkeligt stabile, så de ikke falder sammen over hovedet på os. Det er også vigtigt at der er sikkerhed mod – og forebyggelse af – brand.

Som en følge af den stærke sammenhæng, mellem udformning og indretning af boliger og vores sundhed, er der i lovgivningen opstillet mange og meget detaljerede tekniske krav til både eksisterende og nye boliger. Den såkaldte 'Byggelov' har til formål *'at sikre, at bebyggelse udføres, indrettes og bruges således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand- og sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, og at sikre, at bebyggelse og ejendommens ubebyggede*

¹ Wilkinson D. 1999. *Poor housing and ill health. A summary of research evidence*, Housing Research Branch, Scotland

² Christensen V. 1956. *Boligforhold og børnesygelighed. En undersøgelse af hospitalsindlæggelsen under forskellige boligforhold*. Doktorafhandling. Munksgaard.

³ CISBO 2018. *Indeklima og sundhed i boliger*. Center for Indeklima og Sundhed i Boliger, Realdania

⁴ Møller H., Damm M. og Laursen B. 2012, *Ulykker i Danmark 1990-2009*. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet

arealer får en tilfredsstillende kvalitet under hensyn til den tilsigtede brug og vedligeholdes forsvarligt'. Den centrale del af loven er Bygningsreglementet som omhandler:

1. Administrative bestemmelser – fx bestemmelser om, hvornår du skal søge byggetilladelse og ibrugtagningstilladelse og hvornår du har lov til at rive bygninger ned.
2. Bebyggelsesregulerende bestemmelser – fx hvornår du har ret til at bygge og regler om parkeringsforhold, adgangsforhold og lignende.
3. Bygningers indretning – fx regler for baderum og wc-rum.
4. Konstruktioner – fx regler om konstruktionernes dimensionering og regler i forhold til fugt og holdbarhed.
5. Brandforhold – fx regler om flugtveje og brandtekniske installationer.
6. Indeklima – fx regler om ventilation og lysforhold.
7. Energiforbrug – fx energirammen for nye bygninger og regler om isolering.
8. Installationer – fx regler om fyringsanlæg og regler om vand og afløbsinstallationer.

For at sikre, at alle disse meget detaljerede regler er opfyldt, er der et omfattende kontrolapparat hos kommunerne. De høje krav medfører at boliger koster meget at opføre. Dette har stor betydning for hvordan boligmarkedet fungerer, som vi diskuterer i kapitel 7.

Udover de tekniske forhold har det også betydning for sundhed og levevilkår, hvor meget plads der er i boligen, og hvilke omgivelser den har. Det er således påvist at mennesker i overbefolkede boliger oftere bliver syge¹, fx fordi bakterier spredt sig hurtigere mellem beboerne. Overbefolkning medfører også større risici for psykiske sygdomme², fx fordi beboerne har mindre privatliv og færre muligheder for personlig udfoldelse i boligen. Børn kan blive påvirket i deres opvækst på en måde som gør dem mindre rustede til at klare sig senere i livet³.

Boligens omgivelser og den måde de påvirker livet i boligen har betydning for den psykiske sundhed. Støj fra trafik og naboer – især om natten – kan medføre stress, søvnmangel og psykiske problemer. I nogle byområder er der desuden en dårlig luftkvalitet på grund af forurening fra trafik og fabrikker som kan påvirke helbredet. Det har vist sig, at sundheden hos beboerne påvirkes af kvaliteten af det byområde de bor i, mht sociale forhold (især kriminalitet), nedslidte fysiske forhold og adgang til rekreative arealer⁴.

¹Ellaway A. & Macintyre S. 2003. Housing and social exclusion, the problems of living in poor quality accommodation. In: Carter, D. and Sharp, S. (eds.) *Housing and Health: Building for the Future*. British Medical Association: London, pp. 41-47

² Friedman D. 2010. *Social impact of poor housing*. London: ECOTEC

³ Ellaway & Macintyre op. cit.

⁴ Ellaway & Macintyre op. cit.

En EU undersøgelse¹ fra 2018 har vist, at ca. 15 pct. af befolkningen i Danmark stadig lever i boliger med fysiske problemer, som utæt tag, fugtige vægge og gulve, eller rådne vinduer. Små 3 pct. kan ikke opvarme deres bolig tilstrækkeligt, det gælder for 8 pct. i hele EU. Undersøgelsen viste også at 19 pct. er generet af støj fra naboer eller fra gaden, 13 pct. af forurening mv. og 8 pct. af kriminalitet og vandalisme i kvarteret. Generelt afviger disse tal ikke meget fra gennemsnittet i EU.

Dårlige boligforhold er skævt fordelt i befolkningen. Familier med lav indkomst – især de der bor i lejeboliger i byerne – har meget oftere dårlige boliger, og bor oftere steder hvor der er forurening og risiko for sociale gener og kriminalitet².

Boligen som hjem

Boligen er imidlertid ikke kun et sted, hvor man opholder sig og gennemfører sine daglige gøremål. Boligen har også en afgørende følelsesmæssig betydning for beboerne, en betydning som forstærkes med tiden, efterhånden som man har boet i den gennem lang tid og dannet stærke bånd til den. Boligen er hvad man kalder et 'hjem'. Man kan definere hjem som en følelsesmæssig tilknytning mellem beboere og bolig. Menneskers verden tager udgangspunkt i det sted, eller de steder, de opfatter som deres hjem – et fast holdepunkt i tilværelsen og et sted man altid kan vende tilbage til.

Man kan identificere i hvert fald fire egenskaber ved hjemmet, som har betydning for alle eller nogle mennesker³:

- En ramme for det daglige liv – et sted hvor man rekreerer sig og som danner grundlag for de daglige husholdnings rutiner.
- Et arkiv for minder – et sted som afspejler og bevare de minder man har om fortiden
- Et livsprojekt som man konstant ændrer og udbygger
- Men for nogle også kun et midlertidigt opholdssted, hvor beboernes hovedaktiviteter finder sted andre steder

Hjemmet er stedet hvor man føler sig beskyttet og tryk, et sted hvor man kan udfolde sit private liv uden at skulle forstyrres af uønskede personers indtrængen⁴. Man har, som regel, fuldstændig kontrol over boligen – og nogen gange også dens nærmeste udearealer – og kan selv bestemme hvem man vil have besøg af. Hjemmet giver tryghed og gør det muligt at hvile ud og rekreere sig i forhold til arbejdslivets strabadser.

¹ EUROSTAT 2018. *Living conditions in Europe*.

² Kristensen J. og Elm Larsen J. 2006. Fordelingen af gode og dårlige boligforhold. *Samfundsøkonomen* nr 4.

³ Ærø T. 2006. Residential Choice from a Lifestyle Perspective, *Housing, Theory and Society*, 23:2, 109-130

⁴ Mallet S. 2004. Understanding home: a critical review of the literature. *The Sociological Review*, 52, pp. 62-89.

Oftest kan man også selv indrette og påvirke boligen på en måde som afspejler ens egne præferencer og opfattelser af, hvad der er smukt og praktisk i forhold til den måde man ønsker at leve sit liv på. Mennesker indretter deres hjem på en måde som afspejler dem selv, og hjemmet manifesterer ofte de minder som er vigtige for beboerne. Mange finder det stærkt meningsfuldt at bruge deres fritid på at ændre og indrette boligen¹. Samtidigt sker der også hos beboerne en tilvænningsproces til boligen, hvor mindre ønskværdige forhold med tiden tilvænnnes og accepteres. Det er ikke kun beboerne der præger hjemmet, men også det omvendte². Dette skaber en stærk tilknytning mellem beboere og bolig, og indbyrdes mellem de personer som bor der. Efter mange års beboelse er hjemmet blevet en slags livsreference, som giver beboerne en oplevet kontinuitet i deres liv. Hjemmet er ofte et stærkt udtryk for identiteten af beboerne, som har en stor tilknytning til det.

Hjemmet er rammen om hverdagslivet, og med tiden indretter man sig efter de muligheder boligens størrelse og indretning giver, ligesom man selv så vidt muligt ændrer den i forhold til de behov man har. For især børnefamilier er boligen ramme for at familieliv, hvor voksne og børn kan have såkaldt 'kvalitetstid' sammen. Man tillærer sig en optimal levevis og praksis i boligen, som ikke nødvendigvis passer godt til andre boliger.

For de mennesker der ejer deres bolig – især de der har enfamiliehuse – er selve ejerskabet en vigtig ting for dem, og også en forudsætning for at de har frihed til at ændre og disponere over boligen³. Ejerskab betyder også at man skaber sig et helt privat territorium, hvor andre, bortset fra offentlige myndigheder, ikke kan trænge ind, fordi privat ejendomsret er sikret i lovgivningen.

Tilpasningen og tilknytningen mellem beboere og bolig er forskellig for familier med forskellige behov, og er afhængigt af hvor længe man har boet i den samme bolig. Men generelt betyder tilknytning og hjemfølelse i boliger, at mennesker har svært ved at flytte fra den. Man flytter kun (som vi beskriver i Kapitel 4) når man oplever store ændringer i sit liv, som ændrer de behov boligen skal kunne dække sådan.

Hvor stor betydning hjemmet har, kommer tydeligst til udtryk i forbindelse med katastrofer og ulykker, der efterlader mennesker hjemløse. En sådan ulykke skete i den danske forstad Seest ved den jyske provinsby Kolding i 2004⁴. Her blev ca. 2000 mennesker akut evakueret fra deres hjem, da et fyrværkerilager sprang i luften. En undersøgelse blandt de evakuerede, lavet umiddelbart efter ulykken af to psykologer, viste at mange gav udtryk for at de blev overraskede over, hvor svært det var at være evakueret i et ukendt tidsrum og undvære hjemmets trygge base. Endnu flere gav udtryk for, at de var meget belastet af at

¹ Sjørsløv I. 2007. Husets univers. Om danske enfamiliehuse i tid og rum. *Dansk Sociologi* Nr. 4/18

² Højer M. og Vacher M. 2009. Om hjemblindhed og husets antropologi. *Tidskriftet Antropologi* nr. 59/60 hus og hjem.

³ Sjørsløv Op. cit., og

- Mark Vacher 2008 *Hjemmet – kulmination af en tilegnende praksis* <https://boligforskning.dk/node/213>

⁴ Vacher 2008 op. cit.

de ikke vidste noget om husets tilstand. Næsten samstemmende gav beboerne udtryk for, hvor svært det var for dem at komme hjem og konstatere, at huset var ødelagt.

Hjemmets betydning illustreres også af de problemer som møder mennesker uden egen bolig – de såkaldte 'hjemløse'. Forskning i sammenhængen mellem hjemløshed og sundhed viser ikke kun, at de der bliver hjemløse ofte har et dårligt helbred, bl.a. på grund af misbrug, men også at disse problemer forværres væsentligt gennem hjemløshed¹. En dansk undersøgelse² viser således at de, der har været hjemløse, senere i livet har et markant dårligere helbred med overforbrug af sundhedsydelser. Men der er ikke kun fysiske problemer forbundet med at miste sin bolig. For mange hjemløse sker der også et tab af identitet, og det bliver sværere for dem at fasholde et socialt netværk, hvilket medfører ensomhed³.

Boligens omgivelser og beliggenhed

Vigtige egenskaber ved boligen findes ikke kun indenfor dens fire vægge, men også i dens ydre kvaliteter, dens umiddelbare omgivelser og det større område som den ligger i.

Boligformen

Der er en væsentlig forskel på om boliger har private haver, eller er lejligheder uden private friarealer. Som det fremgår af figur 2.2 foretrækker langt den største del af befolkningen en bolig med private udearealer, især som parcelhus med have, og de fleste bor der også. Nogen kan nøjes med et rækkehus med mindre have, mens andre vil have en landejendom med mere fri natur udenom.

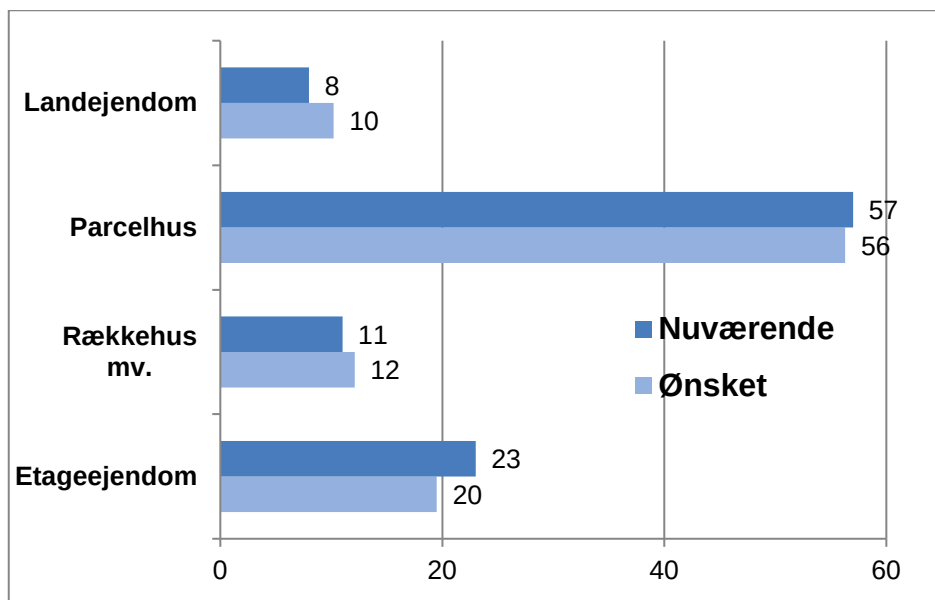
Lidt under 20 pct. ønsker at bo i etageboliger, hvilket er lidt mindre end andelen der faktisk bor der. Selv om tallene for den nuværende og den ønskede bolig ser ret ens ud, betyder det imidlertid ikke at alle bor hvor de ønsker. Halvdelen af de der bor i etageboliger ønsker således at bo i parcelhuse mv. Samtidigt er der nogle der bor i enfamiliehusene som helst vil bo i etageboliger⁴.

¹ Wilkinson 1999 op. cit..

² Benjaminsen L. m. fl. 2013. *Hjemløse borgeres sygdom og brug af sundhedsydelser*. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

³ Benjaminsen L. m. fl. 2018. *Hjemløshed blandt kvinder i Danmark – En kvalitativ Interviewundersøgelse*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

⁴ Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008. *Befolkningens boligønsker*. Center for Bolig og Velfærd, RealDania Forskning, tabel 12



Figur 2.2 Andelen (%) af befolkningen 16+ år der ønsker at bo i forskellige boligformer, og andelen som angiver at de bor der 2008¹

Ønskerne til boligformen har en stærk sammenhæng med hvilke boligbehov man har. Som det vil blive beskrevet i Kapitel 3 er ønskerne til boligformen meget afhængig af familiesituation og hvilken livsfase man er i. Det skyldes ikke kun at enfamiliehuse har have, men også at de normalt er større og har flere faciliteter, som især er velegnede for børnefamilier.

Valget af boligform har også noget at gøre med status. Boligen viser noget om hvem man er, og nogle boligformer giver højere status end andre. De stærke præferencer for enfamiliehuse kan måske forbindes med at det altid har været overklassens foretrukne boligtype, og at den forbindes med velstand og status².

Der er en sammenhæng mellem boligformen og ejerformen for boligen, idet parcelhuse mv. oftest er ejerboliger, mens etageboliger mest er til leje. Valget af boligform har derfor en stærk sammenhæng med ønsket ejerform. I Kapitel 5 ser vi nærmere på hvad der betinger præferencerne for ejerform.

Ønskerne er også afhængige af ens økonomiske muligheder (Kapitel 5) og hvor i landet man ønsker at bo. Ejede enfamiliehuse kræver økonomisk kapital og større og mere stabil indkomst. I landlige områder er enfamiliehuse normen, mens etageboliger dominerer i byerne.

Men hos nogle mennesker er der også en nedarvet præference for boligform. En undersøgelse af boligvalg i Aarhus³ viste således, at der var en sammenhæng mellem hvilken boligtype, man var vokset op, i og hvilken bolig man valgte at bo i.

¹ Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008 op. cit.

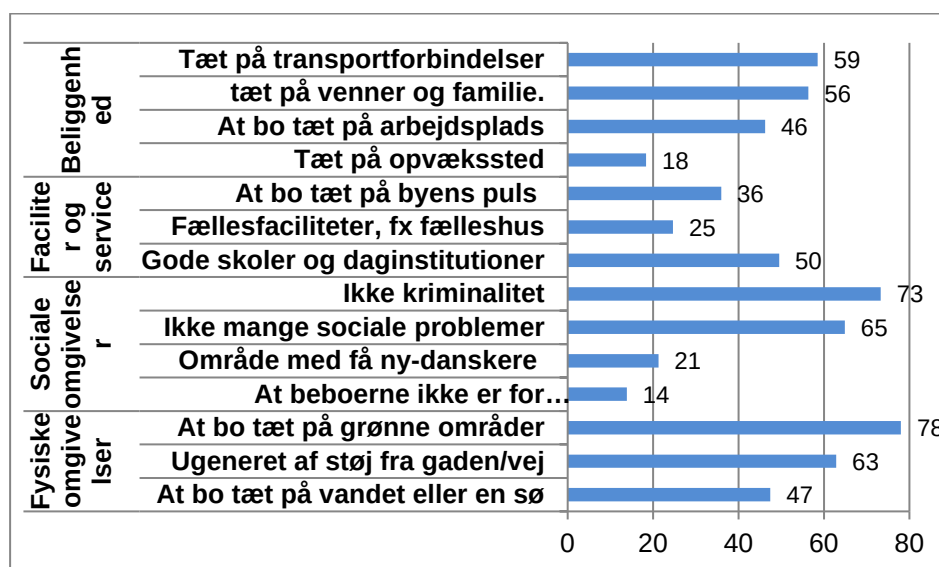
² Ærø T. 2002. *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. Ph.d.-afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Ærø T. 2002. op.cit.

Omgivelser og beliggenhed

De forhold ved nærområdet, der har betydning for mennesker, kan opdeles i 1. fysiske omgivelser, 2. sociale omgivelser, 3 faciliteter og serviceudbud og 4. Lokaliseringen i forhold til en række andre ting der har betydning for dem¹. En anden måde at opdele på er 'activity space', 'social space' og 'awareness space'². Activity space referer til det område indenfor hvilket man udfører sine daglige aktiviteter, som indkøb, fritidsaktiviteter, skolegang mv. Social space er det område hvor det meste af ens sociale netværk befinder sig. Awareness space er ens mentale forståelse af hvad ens lokalsamfund omfatter, som man identificerer sig med.

De fysiske omgivelser i nærområdet har stor betydning, som det fremgår af figur 2.3. Selv om nogle foretrækker at bo i byerne har det stadigvæk en stor betydning for dem at de har adgang til grønne områder, fremgår det af figur 2.3. Det er det forhold ved omgivelserne som flest af alle lægger stor vægt på. Det har også stor betydning at undgå at bo tæt på støjende veje eller erhverv. For nogle er det af betydning at bo tæt på sø eller strand.



Figur 2.3. Præference for egenskaber ved boligens omgivelser 2008 blandt 16+ årige, udtrykt ved et gennemsnitligt indeks for hvilken betydning de har³

Det, der først og fremmest er vigtigt i forbindelse med de sociale omgivelser, er at det er et trygt sted. Det er således meget vigtigt at bo i et område med ingen eller lav kriminalitet. Mange ønsker heller ikke at bo et sted med mange sociale problemer. Disse to forhold er den væsentligste årsag til de problemer med segregation, som vi beskriver i Kapitel 8. Det er langt færre som ikke vil bo steder

¹ Skifter Andersen H. 2011. Explaining preferences for home surroundings and locations. *Urbani izziv*, volume 22, no. 1 pp 100-114.

² Hooimeijer P. and van der Knaap B. 1994. From flows of people to networks of behaviour. *Nederlandse Geografische Studies*, (173), p. 177-185.

³ Indeks = 100 betyder at egenskaben har 'Stor betydning', 0 betyder at alle mener, at den ingen betydning har. Kilde: Kristensen og Skifter Andersen 2008 op. cit.

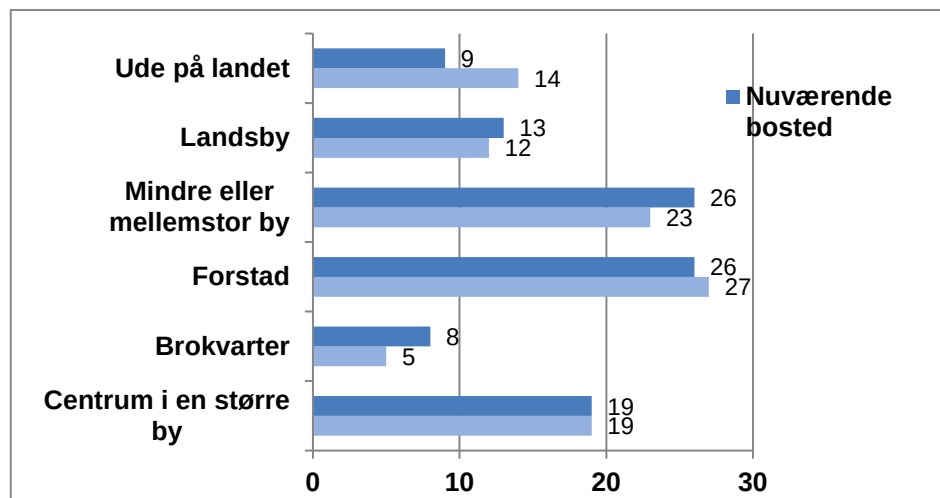
med mange indvandrere, og som lægger vægt på at bo sammen med nogen de ligner. Men som det fremgår af Kapitel 8 er der alligevel mange med dansk etnisk baggrund, som i praksis fravælger udsatte boligområder med mange etniske minoriteter.

For især familier med børn er det meget vigtigt at der er gode daginstitutioner og skoler i nærheden. Andre ønsker at bo 'tæt på byens puls', dvs. tæt på kulturudbud, cafeer mv. Det er især de unge, som det vil fremgå af kapitel 3, For nogle er det desuden vigtigt at der er fællesfaciliteter i boligområdet, hvor man kan møde naboerne.

Endelig er der beliggenheden i en større sammenhæng. Afstanden til arbejdspladserne har betydning for de der er på arbejdsmarkedet. Det er også væsentligt for mange, at de har en rimelig kort afstand til deres tætte sociale netværk med venner og familie. For færre er der ønsker om at bo tæt på det sted, hvor de voksede op. Det vigtigste krav er imidlertid adgang til gode transportmuligheder, som jo indirekte betinger de andre præferencer.

Præferencer for at bo i by eller på land

Valget af, om man vil bo i by, i forstad eller på landet, er afhængigt af de præferencer man har for boligens beliggenhed og omgivelser. Men som diskuteret i Kapitel 4 om flytninger er valget af bosted også meget afhængigt af hvor man tidligere har boet¹. Man har fået tilknytning til - tilvænner sig - bestemte typer af steder, og der vil man ofte vælge at bo igen når man flytter. Der er en vis træghed i befolkningens bosætning.



Figur 2.4. Andelen (%) af 16+ årige som ønsker at bo i by eller på land, og deres faktiske bosted 2008²

Figur 2.4. viser hvilken grad af urbanisering befolkningen ønsker for deres bosted. Den viser også hvor de rent faktisk bor. Små 25 % ønsker at bo enten i centrum af en større by eller i et 'brokvarter' tæt på bymidten. Lidt flere ønsker at bo i forstæderne. Det er også ca. en fjerdedel af befolkningen som vil bo i en

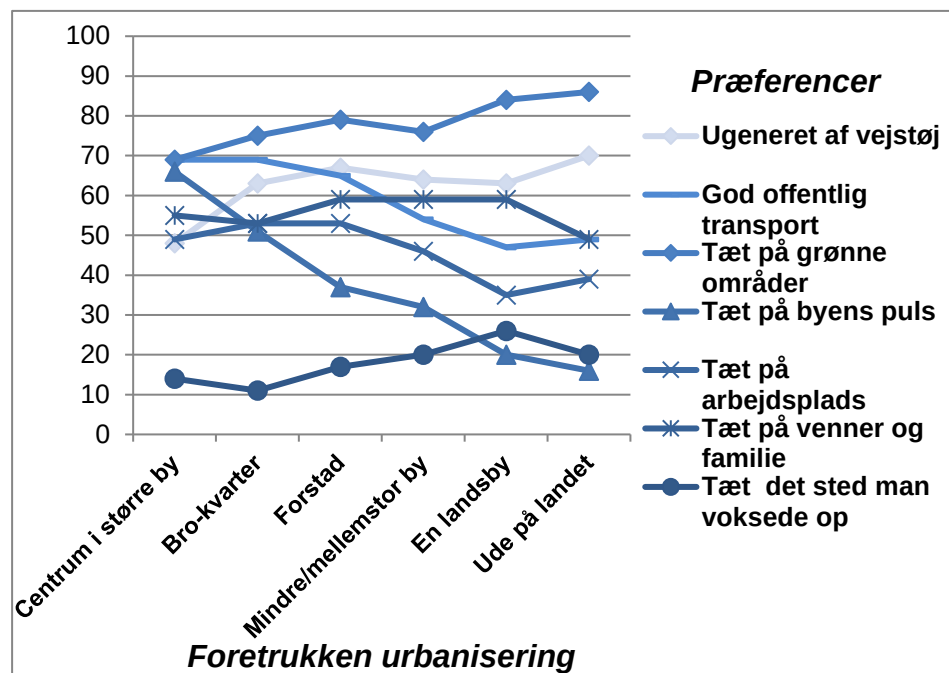
¹ Feiten P. m.fl. 2008. Residential Experience and Residential Environment Choice over the Life-course. *Urban Studies* 45(1) 141-16

² Kilde: Kristensen og Skifter Andersen 2008 op. cit.

mellemstor eller mindre provinsby. Den sidste fjerdedel ønsker en landsby eller helt ude på landet.

Der tales i disse år meget om at folk i højere grad ønsker at bo i de store byer – især København. Det er imidlertid ikke noget som fremgår af denne undersøgelse, hvor der faktisk er flere der vil bo i landsbyer eller på landet end der rent faktisk gør det. Der bor ligeså mange i centrum af de store byer som der faktisk bor der, men færre vil bo i brokvartererne. Så alt i alt er der færre som vil bo i de centrale dele af de store byer end der rent faktisk bor der. Der er næsten balance mellem ønsker og faktisk bosætning for forstæderne, mens der er færre der vil bo i de mindre og mellemstore byer.

Der er selvfølgelig en sammenhæng mellem præferencer for omgivelser, og for om man vil bo i store byer eller på landet. Men sammenhængen er ikke så stærk som man skulle tro. Figur 2.5 er vist sammenhængen for nogle af de præferencer der har stærkest sammenhæng med ønsker om urbanisering. Det der ændres stærkest med urbaniseringsgrad er ønskerne om at 'bo tæt på byens puls', der som forventet er stærkest når man ønsker at bo i centrum af større by, og svagest på landet. Der er flere blandt dem med landønsker, som lægger vægt på nærhed til natur og mere fredelige omgivelser, men forskellen i forhold til de, der ønsker by, er ikke stor. Det er omvendt vigtigere for de, der ønsker by, at de bor tættere på arbejdsplads. Her betyder byens større udbud af arbejdspladser noget. Også god offentlig transport er vigtig ved valg af bybolig.



Figur 2.5. Sammenhængen mellem ønsker til urbaniseringsgrad og indeks for udvalgte præferencer for boligens omgivelser.¹

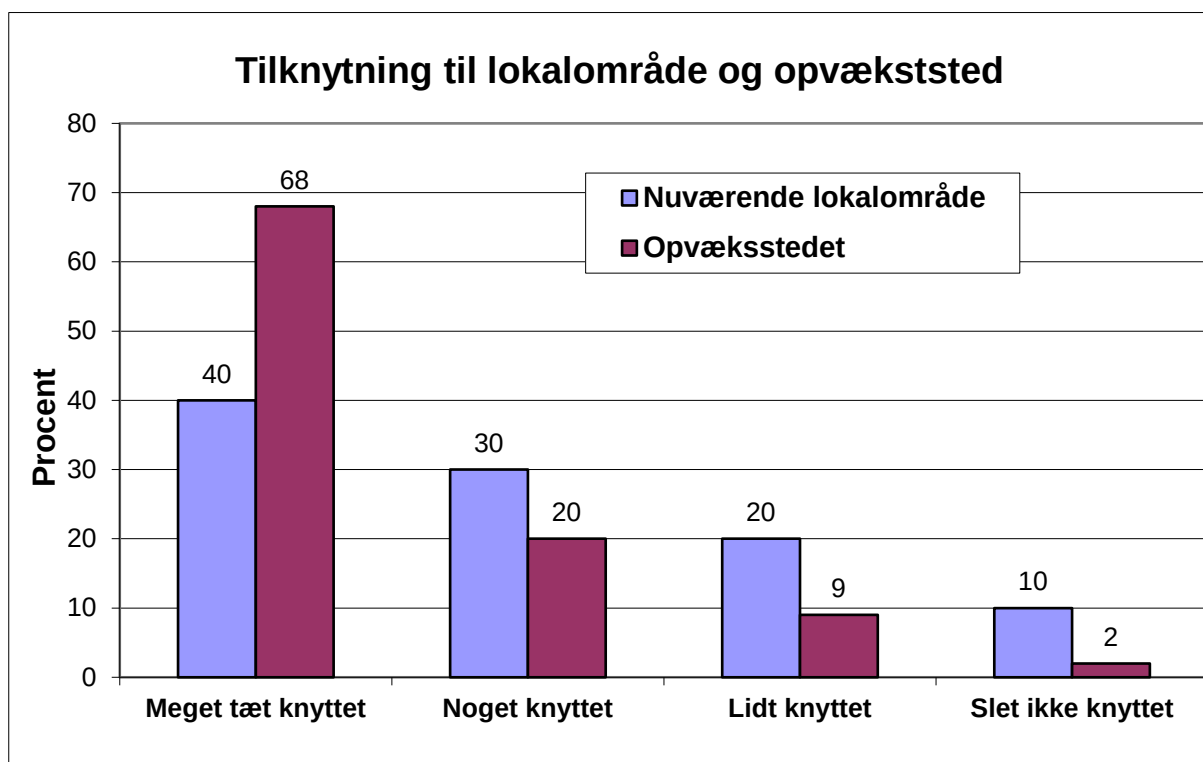
At bo tæt på venner og familie er vigtigst for de der vil bo i forstæder eller provinsbyer, mens det er mindre vigtigt for de, der vælger centrum af større byer eller landboliger. Men det er vigtigere for de, der vælger landsbyer og land, at blive boende på, eller vende tilbage til, det sted de voksede op.

¹ Kilde: Kristensen og Skifter Andersen 2008 op. cit.

Stedstilknytning

Det er ikke kun til boligen man etablerer et tilknytningsforhold. Det område, som boligen er en del af, bliver også med tiden noget man føler tilknytning til. Men man kan føle tilknytning til flere forskellige steder, hvor man enten har boet tidligere, har sommerhus, eller har familie og venner. Stedstilknytning er ikke nødvendigvis noget som mennesker normalt er særligt bevidste om. Det bliver de først i det øjeblik, hvor de stilles overfor muligheden eller nødvendigheden af at flytte væk fra, eller flytte til, et område.¹

Man har især en stærk tilknytning til det sted man voksede op, uanset om man bor der eller ej. I figur 2.6 ses befolkningens fordeling på i hvor høj grad de føler sig knyttet til hhv. deres aktuelle boligområde, og til det sted de voksede op. Det ses at næsten 70 % føler sig meget tæt knyttet til deres opvækststed, og kun ca. 10 % føler sig lidt eller slet ikke knyttet til opvækststedet. Tilknytningen til det aktuelle bosted er ikke helt så stor, men 70 % føler sig dog meget eller noget knyttet til stedet.



Figur 2.6. Andelen af befolkningen 16+ år (%), som i 2004 følte sig meget eller lidt knyttet til hhv. det sted, hvor de bor, og det sted de voksede op.²

¹ Brown B. B. and Perkins D.D. 1992. Disruptions in Place Attachment. In I. Altman and S. Low (eds.). *Place Attachment*. New York: Plenum.

² Fra Hans Skifter Andersen 2010. *Når teltpælene rykkes op. Geografisk mobilitet i Danmark og dens årsager*. Statens Byggeforskningsinstitut. Baseret på data fra Deding, M. and Filges T. 2004. *Derfor flytter vi. Geografisk mobilitet i den danske arbejdsstyrke*. Socialforskningsinstituttet.

De fleste studier ser stedstilknytning som noget socialt - som sociale netværk, status og gruppetilhørsforhold - men der er studier¹ som viser, at det også kan have relation til de fysiske omgivelser. Mennesker vænner sig til lokal natur og bymiljø, som de bliver fortrolige med og let og ubesværet kan færdes i. Undersøgelser har dog vist, at social tilknytning er vigtigere end tilknytning til fysiske forhold². De forhold, som ifølge forskellige studier³, har størst betydning for stedstilknytningen er:

1. Social integration i lokalsamfundet – familie, venner, deltagelse i foreninger og lokale fora.
2. Botid – hvor længe man har opholdt sig i området. Forskning viser, at stedstilknytningen stiger med botiden, dels på grund af at de sociale netværk udbygges over tid, og dels fordi stedet bliver en del af den enkeltes egen historie, og derfor opleves meningsfuldt.
3. Livscyklusfase – afhængig af hvor man befinder sig i livsforløbet er man mere eller mindre knyttet til det sted man bor. Mobilitet på forskellige stadier af livscyklus producerer forskellige mønstre af stedstilknytning.
4. Personens/husstandens samfundsmæssige placering, hvor der er forskelle på stedstilknytning hos højtlønnede karrierepersoner og hos ufaglærte lavtlønnede. Køn synes ikke at have betydning ifølge disse undersøgelser.

Stedstilknytning kan være forbundet til steder på forskellige størrelsesniveauer. Der kan være tale om tilknytning til selve boligen og dens umiddelbare omgivelser, det kan være til et lokalsamfund i et bykvarter eller mindre by, eller det kan være til en større by eller til en større region med dets samlede udbud af arbejdspladser, service, oplevelser og transport. Der er to undersøgelser, som begge har set på forskellene mellem tilknytning til hhv. bolig, lokalområde og region⁴. Boligen har størst betydning efterfulgt af lokalområde og region, men forskellene er ikke store og de fleste føler tilknytning til alle tre niveauer. Men der er en sammenhæng mellem boligform og stedstilknytning generelt. Blandt de, der bor i eget parcelhus, føler næsten 80 % sig meget eller noget knyttet til lokalområdet, mens det kun gælder for lidt over 60 % i andre boformer⁵.

Stedstilknytning kan også vedrøre ens arbejde og arbejdssted. På samme måde, som man med tiden kan føle tættere tilknytning til sin bolig og lokalområdet, kan man også blive følelsesmæssigt og praktisk bundet til sin arbejdsplads,

¹ ifølge Hidalgo, M. C. and Hernández, B. 2001. Place attachment: Conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology* 21: 273-281.

² Hidalgo og Hernandez op. cit.

³ review i Cuba, L. and Hummon, D. M. 1993. Constructing a sense of home: Place affiliation and migration across the life cycle. *Sociological forum* Vol. 8, No. 4.

⁴ Hidalgo og Hernandez op. cit. og

- Cuba, L. and Hummon, D. M. 1993. A place to call home: Identification with dwelling, community and region. *The Sociological Quarterly*, Vol. 34 No. 1: 111-131.

⁵ Skifter Andersen 2010, op. cit.

og det område det ligger i. Det hænger blandt andet sammen med at menneskers kompetencer og evner delvist er lokalt-specifikke og kommer til udtryk i, hvad man kalder '*Locations-specific insider advantages*' i forhold til arbejdsmulighederne. Der sker med tiden en akkumulation af lokalbundet social kapital, der opnås gennem en lokal-specifik læringsproces, og som er afhængigt af hvor længe man har boet og arbejdet et sted¹.

Nogle studier² finder, at husstande med lavere social status er mere knyttede til bostedet end de højere statuslag. Det forklares ved, at arbejderklassen har et mindre og mere lokalt baseret netværk, som i højere grad påvirkes ved en flytning langt væk.

Stedspræferencer kan imidlertid også være til steder, hvor man ikke selv har boet, men som ligner dem man har boet i. Hvis man er født i en by har man også senere en tendens til at bosætte sig i byer, mens det ikke er sikkert at man foretrækker byer bare fordi man på et tidspunkt har boet i en³. Der er imidlertid også stærkere præferencer for at bo i mere eller mindre urbaniserede områder, hvis man har prøvet at bo der, uanset om man er vokset op sådan et sted eller ej.

Lokalsamfund og 'social kapital'

Stedstilknytning har, som beskrevet, især en sammenhæng med at man føler sig som en del af et lokalt socialt netværk, det man kalder lokalsamfund. Jo stærkere de lokale sociale netværk er, jo oftere identificerer beboerne sig med lokalsamfundet. Et lokalsamfund er opbygget omkring fælles faciliteter og funktioner, som skoler og institutioner, sportsklubber og andre foreninger. I nogle områder er også etableret kulturhuse med kulturelle udbud og en fælles organisering i form af lokalråd og grundejerforeninger. I små isolerede samfund er det også vigtigt at der er lokal privat service, især detailhandel. Et stærkt lokalsamfund har vist sig at være et vigtigt motiv for nogle af de familier, som ønsker at bo i mindre byer⁴. Det er især vigtigt at lokalsamfundet har været i stand til at tilvejebringe og videreføre faciliteter som skoler, institutioner og indkøbsmuligheder⁵.

I de sidste 20 år har der været stor fokus blandt forskere på hvad stærke sociale netværk betyder for den enkelte, og for de lokalområder de er en del af. Man taler om 'social kapital'⁶. Social kapital kan defineres som netværksbaserede samarbejdsrelationer, der for den enkelte aktør udgør en ressource på

¹ Fischer, P. A. and Malmberg, G. 2001. Settled people don't move: On life course and (im-) mobility in Sweden. *International Journal of Population Geography* 10: 357-371.

² Mesch, G. S. and Manor, O. (1998) Social ties, environmental perception and local attachment. *Environment and Behaviour* Vol. 30, No. 4

³ Feiten P. m.fl. 2008 op.cit.

⁴ Ærø T. m. fl. 2005. *Bosætning i yderområder*. SBI 2005:03, Statens Byggeforskningsinstitut ved Aalborg Universitet.

⁵ Nørgaard H. m. fl. 2010. *Tilflyttere til yderområder, forandring, integration og strategier*. SBI 2010:52, Statens Byggeforskningsinstitut ved Aalborg Universitet.

⁶ Begrebet blev oprindeligt opfundet af Robert Putnam i hans bog 2001. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, NY: Simon & Schuster.

linje med f.eks. finansiell og human kapital. Man har forsøgt at påvise at social kapital kan akkumuleres, både på individ- og samfundsniveau¹.

Livsstil og boligpræferencer

I kapitel 3 vises, at der er store forskelle mellem forskellige aldersgrupper og familietyper med hensyn til deres præferencer for bolig, omgivelser og beliggenhed. Men det er ikke alle forskelle der kan forklares ved at familier har forskellige behov. Mennesker har forskellige målsætninger og ønsker for, hvordan deres liv skal leves, som afspejles i hvad boligen betyder for dem, og hvordan og hvor de vil bo.

I Thorkild Ærø's Ph.d. afhandling, 'Boligpræferencer, boligvalg og livsstil'² peger han på, at der kan være forskelle i menneskers livsstil og baggrund, som har betydning for hvilke, og hvor stærke, prioriteringer de har, når de vælger bolig og bosted. Han definerer tre grupper:

1. **De der ikke vælger - en førmoderne modalitet.** I denne situation er det givet, hvor man føler sig hjemme. Boligen vælger så at sige beboeren, og derfor er det i princippet uden mening at tale om valg. Man føler sig hjemme ét sted og fremmed alle andre. Hvor, afhænger af konventioner og traditioner. Man bosætter sig hvor familie, forfædre, venner og kollegaer altid har boet. Boligvalget foregår ureflekteret, diskuteres ikke, og man afkræves ingen forklaring på, hvorfor man bor hvor man gør.
2. **De der vælger - en moderne modalitet.** Med denne modalitet eksisterer, hvad man kan kalde, det "rette" boligvalg, og spørgsmålet om, hvor man skal bo, er meget reflekteret. Valget er rationelt, det forklares ud fra økonomiske eller funktionelle overvejelser og kan henføres til ens familiesituation og position i samfundet – bl.a. ved den livslange identitet man har i kraft af arbejdet.
3. **De der konstant vælger - en senmoderne modalitet.** Her er der tale om mennesker som ikke er særligt bundne til bestemte måder at bo eller leve på, og som ikke har stærke og konstante præferencer og ønsker til boligen. Derfor vælger man hverken til eller fra - føler sig på samme tid hjemme alle steder, men også fremmed alle steder.

Den første gruppe er især personer der har valgt at forblive i det område, hvor de voksede op, enten i by eller på land. De følger de traditioner som gælder på stedet – på landet at bosætte sig i et parcelhus med frie omgivelser, i byerne oftere etageboliger centralt eller i forstæderne. Den anden gruppe er familier der har mange forskellige stærke prioriteringer og ønsker til mange aspekter ved boligen og beliggenheden, som de søger at opfylde. Det er især børnefamilier som tilhører denne gruppe. Den tredje gruppe bruger primært boligen til overnatning og afslapning, mens de lever det aktive liv andre steder – på arbejdspladsen og i bylivet. Denne sidste gruppe består primært af unge og enlige, som har få præferencer til boligens omgivelser, bortset fra let adgang til byliv og til sociale netværk³.

¹ Svendsen G. L. H. 2001. Hvad er social kapital? *Dansk sociologi* 1/01

² Ærø T. 2002. *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. Ph.d. afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut ved Aalborg Universitet.

³ Dette er bl.a. vist i Kristensen og Skifter Andersen 2008 op. cit.

Det er den anden gruppe – de som træffer bevidste valg om mange egenskaber ved boligen – der er den største. Her er der også store indbyrdes forskelle på hvordan man ønsker at leve sit liv, forskelle der har betydning for valg af boligform og boligområde, og for i hvor høj grad man vil bo i by eller på land. Disse præferencer er, som vist, ofte sammenvævede, idet ønsker om enfamiliehus oftest indebærer at man må bo i forstæder eller mindre urbaniserede steder. Ønsker om enfamiliehus kan for de fleste kun opfyldes langt fra de centrale bydele, hvorfor man kan blive nødt til at vælge mindre urbaniserede områder¹. Der er peget på tre forhold der har haft særlig betydning² for ønsket om parcelhus: dyrkelsen af kernefamilien, romantiseringen af naturen og en kritik af livet i byen. Det selvejede parcelhus er ikke kun et sted, man bor, men også et fritidsprojekt, hvor man kan have en meningsfuld fritid med at udvikle og omforme sine omgivelser. Et af de væsentligste motiver for at købe parcelhus er således, at man frit kan disponere over boligen, og har mulighed for at kunne reparere og indrette sit hus og dyrke sin have³. Det er især mennesker, som lægger mere vægt på deres fritidsliv, der kan have sådanne præferencer.

Man kan også skelne mellem de der af forskellige grunde ønsker en 'urban' livsstil, og de der i større eller mindre grad vil bo i mere landlige omgivelser. Disse præferencer er ofte sammenvævede med hvilken form for arbejdsliv, man ønsker, og om man vil bo tæt på arbejdspladsen eller pendle langt⁴. Det hænger sammen med, at der er en større geografisk koncentration af arbejdspladser i og omkring de større byer, og at det især er jobs for højtuddannede som findes her. Blandt de, der ikke ønsker at bo i midten af en by med en hektisk livsstil og dyre boliger, kan man skelne mellem de, der ønsker at bo i forstæderne, med en fortsat kontakt til bylivet, og de der vil helt væk fra bylivet. Blandt de sidste er der, foruden de grupper som altid har boet på land og i mindre byer, også nogen der bevidst fravælger bylivet til fordel for livet i mindre byer og landsbyer eller helt ude på landet. Nogle gør det fordi de kun her har økonomisk mulighed for at realisere drømmen om parcelhuset⁵, andre flytter ud af byen for at opnå en anden livsstil i pagt med naturen og som en del af et tæt lokalsamfund⁶.

¹ Ærø T. m. fl. 2005, op. cit.

² Mechlenborg M. 2012. *Rundt om webergrillen*. Ph.D. afhandling, Syddansk Universitet.

³ I Kristensen og Skifter Andersen 2008 op. cit. vises, at de vigtigste motiver for at eje sin bolig var muligheden for frit at kunne disponere over den og mulighederne for kunne indrette hus og have.

⁴ Karsten L. 2007. Housing as a Way of Life: Towards an Understanding of Middle-Class Families' Preference for an Urban Residential Location. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 1, 83–98

⁵ Hans Skifter Andersen 2011. Explanations for Long-Distance Counter-Urban Migration into Fringe Areas in Denmark. *Population, Space and Place Volume* 17, Issue 5, Pages 627-641

⁶ Nørgaard H. m. fl. 2010, op.cit.

Det andet hjem – fritidshuset

Der er ca. 220.000 sommerhuse i Danmark. Små 7 pct. af danske husstande ejer et fritidshus¹. Der er desuden 14.000 familier, som har den mere beskedne udgave – kolonihavehuset.

Det første danske sommerhus blev bygget i 1893 i Hornbæk, og 50 år senere begyndte de danske sommerhuskvarterer, som vi kender dem i dag, at se dagens lys². I 60'erne og 70'erne skete der en massiv udbygning af sommerhuse i Danmark. Landlivet, væk fra byens larm og stress, blev næsten hvermandseje, ligesom bilen og parcelhuset, i den velfærdsbølge som skyllede ind over landet i denne periode.

Meget af den kultur, der tidligere var forbundet med overklassens landliggerliv, kan genfindes i den senere sommerhuskultur. Der er skabt to forskellige former for hverdagsliv, hvor sommerhuset er rammen om det simple, frie liv, der står i modsætning til det stressede liv i byernes røg, støj og møg. Det afspejles også i indretningen af sommerhusene: De må gerne fremstå lyse, simple og uden alle de moderne bekvemmeligheder, som man i samme periode begynder at få derhjemme. I sommerhuset er opvasken en hyggelig familieaktivitet, hvor den derhjemme er en sur pligt. Forskellen mellem de to boliger markeres ved de ritualer, der er omkring rejsen frem og tilbage til sommerhuset, og som markerer den mentale omstilling mellem de to liv.

Man kunne forestille sig, at sommerhuse er valgt som kompensation for mangler ved helårsboligen. At fx de, der bor i lejligheder i midten af store byer, ser sommerhuset som en mulighed for at komme ud i naturen og at investere i fast ejendom. Det er der imidlertid ikke meget der tyder på, da tre fjerdedele af sommerhusejerne bor i enfamiliehus i forstæder eller længere væk³. Men for ejere af kolonihaverne gælder derimod, at langt de fleste bor i etageboliger i de store byer. Det hænger sammen med at mens de fleste sommerhusejere har relativ høj indkomst, så er kolonihaveejere oftest lavtlønnede. Men der er også mange pensionister i begge grupper.

Motiverne for at have fritidshus er forskellige for forskellige grupper af ejere. Det dominerende motiv – især for beskæftigede og børnefamilier – er at komme væk fra den stressede hverdag⁴. Mens boligen skal skabe gode rammer om hverdagen, er sommerhusets rolle at komme væk fra den. Livet i sommerhuset er afslappet og har ikke de samme krav til påklædning, oprydning og madlavning, som i boligen. Man kan lettere lukke af for hverdagens problemer.

¹ Skifter Andersen H. og Vacher M. 2009. *Sommerhuse i Danmark. Hvem har dem og hvordan bruges de?* Center for Bolig og Velfærd, Realdania forskning.

² Gram Hansen K. og Bech Danielsen C. 2009. Sommerhuset – om at komme ud og væk og være sammen. *Paper til NSBB konference*. Se også Bech Danielsen C. og Gram Hansen K. 2011. Second homes – another life in another Suburbia. *Nordic Journal of Architectural Research* Volume 23, No 1

³ Skifter Andersen H. og Vacher M. 2009 op. cit.

⁴ Skifter Andersen H. og Vacher M. 2009 op. cit.

For pensionister er det muligt at bo permanent i sommerhuset, hvis de har ejet det i en årrække. Men i det øjeblik de gør dette skifter livet i sommerhuset helt karakter og bliver helt som helårsboligen¹.

Sommerhuset giver også mulighed for uformelt samvær med familie og venner. Over halvdelen af de adspurgte sommerhusejere i en undersøgelse sagde således, at de havde sommerhus for at være sammen med familie og venner². Sommerhusene har ofte ekstraværelser, eller man klumper sig sammen, eller har telt i haven, for at kunne være flere sammen. Gæsterne deltager i madlavning og andre sysler, og man behøver ikke konstant at sidde og konverserer hinanden. For nogle er sommerhuset stedet, hvor man, på en afslappet måde, er sammen med venner som man ellers aldrig ser, og som måske bor længere væk fra ens bolig.

For nogle er en friere natur også et vigtigt motiv for at komme i sommerhus. Det gælder imidlertid for langt hovedparten af husene, at de ligger i større eller mindre 'parcelhuslignende' udstykninger, der ikke afviger meget fra de steder ejerne kommer fra. Mange af dem ligger dog i nærheden af attraktive kystområder.

Ejerne af sommerhuse kan grupperes i fire grupper³.

1. *De indfødte med arvegodset*

Denne gruppe har i stor udstrækning arvet deres sommerhus, og har det ofte fordi de har tilknytning til området. De udgør ca. hver fjerde sommerhusejer. Det er især pensionister og andre udenfor arbejdsmarkedet. De bruger relativt sjældent sommerhuset, som ofte har en lav standard. Det ligger ofte på en naturgrund og uden synlige naboer. Det har sjældent indhegning, græsplæner og blomsterbede. De har ikke primært huset for at investere i fast ejendom, men er vel nærmest født ind i det.

2. *Flygtninge fra hverdagens stress*

Denne gruppe, som udgør lidt mere end hver fjerde ejer, består udelukkende af folk i beskæftigelse, og en stor del af dem er børnefamilier. De bor oftest i ejerbolig og enfamiliehus. De har meget sjældent arvet sommerhuset, eller købt det fordi de har tilknytning til området. Højt prioriterede motiver er at komme tæt på naturen, slappe af fra hverdagen og være sammen med familie og venner. Det bruges ofte i weekender og ferier, men sjældnere på hverdage. Standarden er middel.

3. *'Parcelhuserstatterne'*

Dette er en gruppe, for hvem sommerhusets standard og pasning har en dominerende betydning. Det er næsten hver tredje sommerhusejer. Vigtigste motiv er mulighed for at passe hus og have, og sommerhuset har en høj standard, har klippet hæk eller stakit, og har ofte velplejet græs og blomsterbede. De er meget ofte i sommerhuset. Ejerne er oftere lejere og beboere af flerfamiliehuse, er oftere udenfor arbejdsmarkedet og sjældnere ældre. Vig-

¹ Vacher M. 2009. Fra sommerhus til helårsbolig. *Tidsskriftet Antropologi* nr 59/60, pp. 93-114

² Skifter Andersen H. og Vacher M. 2009 op. cit.

³ Skifter Andersen H. og Vacher M. 2009 op. cit.

tige motiver for sommerhuset er også her at kunne være sammen med familie og venner, og for nogle også at komme væk fra dagligdagen. En del af dem føler tilknytning til området.

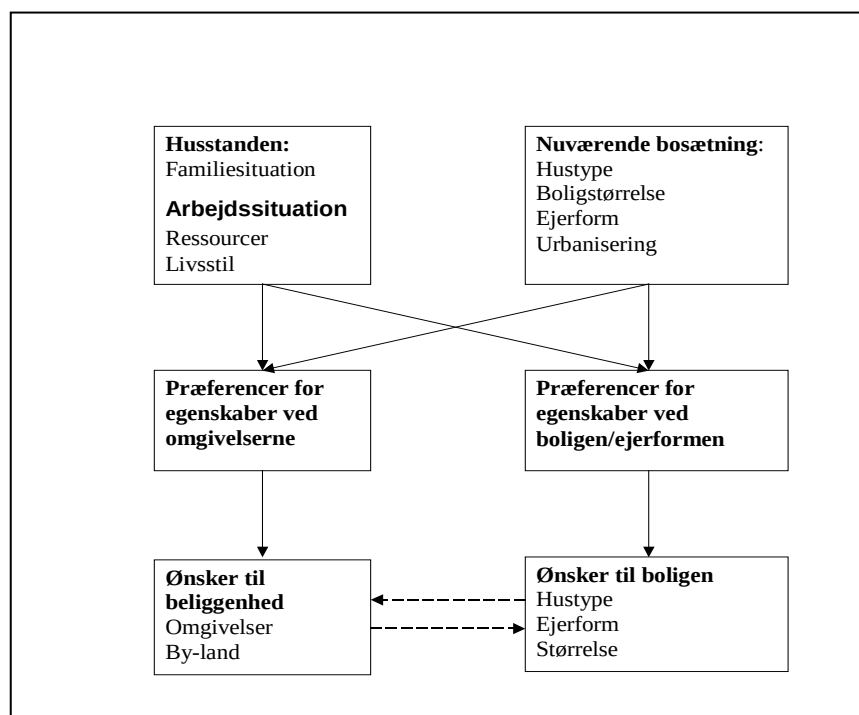
4. *'Investorerne'*

Denne gruppe, som udgør lidt mere end hver femte ejer, lægger afgørende vægt på muligheden for at investere i fast ejendom, mens alle andre motiver næsten ikke nævnes. De bruger sjældent selv huset, men det har en høj standard og ligger sjældnere i almindelige sommerhusudstyknings – der er tale om dyre huse, som udlejes. Ejere er i beskæftigelse, ofte børnefamilier og udelukkende ejere af enfamiliehuse. En del af dem har måske kun huse for at tjene penge på at leje dem ud.

3 Bolig- og bostedspræferencer over livsforløbet

Boligen og bostedet har forskellig betydning for forskellige mennesker. Der er desuden oftest flere personer, der deler bolig sammen, og disse beboere kan have indbyrdes forskellige behov og ønsker. Der er store forskelle mellem forskellige familier med hensyn til de behov, der skal dækkes af boligen, og deres præferencer for hvor de vil bo. Dette har en tæt sammenhæng med hvilken familiesituation, man befinder sig i. Familier med børn har således helt andre behov og præferencer end fx unge enlige og ældre par. Da det enkelte menneskes familiesituation ændrer sig over livsforløbet, betyder det at også ønskerne til bolig og bosted ændres med tiden.

En model for bestemmelse af boligpræferencer er vist i figur 3.1. Præferencer for forskellige typer af boliger med forskellig beliggenhed har sin baggrund i de ønsker, man har til egenskaber ved boligen og ved boligens omgivelser og lokalisering. Disse præferencer må antages at være forskellige for forskellige husstande, afhængig af deres familiesituation, indkomst, arbejdssituation og livsstil. Desuden antages det, at præferencerne er præget af erfaringerne med den hidtidige bosætning, som har betydet tilvænning og tilhørsforhold til bestemte boligforhold og steder.



Figur 3.1 Analysemodel for bestemmelse af boligpræferencer.

Familieformer og den enkeltes livsforløb

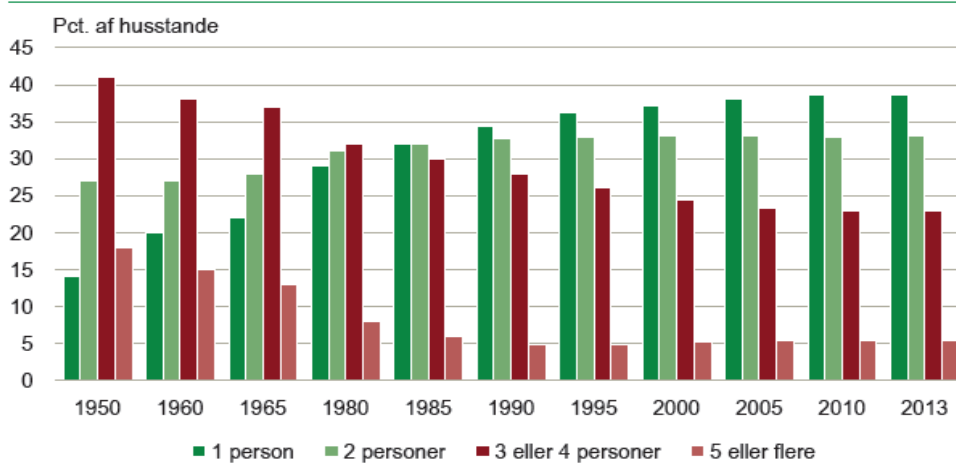
Boligen er ramme om en familie – i nogle tilfælde flere familier - som tilsammen danner en såkaldt husstand. Man kan diskutere om det er familien eller husstanden, der kommer først. For det er boligen, der skaber muligheden for at man kan bo sammen, og det er ikke entydigt om de, der bor sammen, er en familie eller blot en husstand. Det afhænger af, hvordan man definerer familier, noget som har ændret sig gennem tiden og stadig gør det.

I tidligere tider var familie et vidt begreb. Man boede ofte som store familier med tre eller flere generationer i samme bolig – også kaldet '*den udvidede familie*'

¹. I mere velstående familier i byen og på landet boede desuden det såkaldte tyende sammen med familien. I dag kan der være nogen der deler bolig af økonomiske årsager, eller har 'au pair piger'. Den såkaldte kernefamilie, bestående af far, mor og børn, var mindre almindelig før i tiden end i dag, og enlige husstande var meget mere sjældne. For så kort tid siden som i 1962 boede næsten 20 pct. af de 70+ årige sammen med deres børn. Dette er faldet til kun 2 pct.². I dag er det især indvandrere, der fortsat bor flere generationer sammen³.

Der er imidlertid stadig nogle 'lommer' i samfundet, hvor mennesker af den ene eller anden grund er nødt til at dele bolig med nogen, som de ikke føler sig i familie med. Det voksende pres på boligmarkedet i København, fra især unge studerende med lave indkomster, har for eksempel medført at mellem 45 og 70.000 voksne beboere i Københavns Kommune deler bolig med nogen, de ikke er i familie, eller danner par med. Det samme gælder for mellem 200 og 280.000 på landsplan⁴.

STØRRELSEN PÅ HUSSTANDE



Figur 3.2. Udviklingen i antallet af personer pr husstand/bolig (fordeling på husstandstørrelse %) ⁵

¹ Nygaard Christoffersen M. 2004. Familiens Udvikling I Det 20. Århundrede. Socialforskningsinstituttet

² Nygaard Christoffersen M. op. cit.

³ Danmarks Statistik. *Populære storfamilier*. <https://www.dst.dk/da/Statistik/bag-tal/2005/2005-05-07-Tre-generations-familie>

⁴ Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i boligsituationen i København og ny-byggeriets virkninger*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

⁵ Danmarks Statistik 2014. 65 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig.

Personer, der bor i samme bolig, kaldes en husstand, uanset om de er i familie med hinanden eller ej. I efterkrigstiden er antallet af personer i hver bolig ændret markant, som det fremgår af figur 3.2.

I 1950 var der mere end 3 personer i næsten 60 % af boligerne, og i 18 % var der mere end 5. Der er sket en dramatisk ændring i familie- og bosætningsmønstret siden da. I 2013 var der kun små 30 % af boligerne, der havde 3 eller flere personer. Det er især andelen af boliger med kun én person der er blevet flere af – en stigning fra 14 til 38 %. Ændringerne skyldes dels, at familierne har ændret sig med flere enlige og færre børn pr familie, og dels at færre deler bolig med nogen de ikke er i familie med. De unge flytter tidligere hjemmefra, og der er flere ældre enlige pga. stigende levealder. Desuden har man med tiden udsat tidspunktet for børnefødslerne og bor længere tid alene uden børn. I 1960 var kvindernes gennemsnitsalder ved første fødsel 23 år, i 2018 var den 29. Det gennemsnitlige antal beboere i hver husstand er faldet fra mere end 3 i 1955 til lidt over 2 i 2013¹.

I disse år sker der desuden en opblødning af familiebegrebet, hvor samboende af samme og forskelligt køn også i større eller mindre udstrækning lever som familier. Det er familier som ofte er mere ustabile, hvor man ikke altid forventer at bo sammen gennem lang tid, og hvor man vælger og indretter boligen efter denne forventning. Ud af de ca. 1,4 millioner par som Danmarks Statistik har registreret i 2019 er der 350.000 par der ikke er gifte, svarende til 25 pct. af parrene². En ny samlivsform er desuden, hvad man har kaldt '*living apart together*', hvor man danner fast par, men foretrækker at bo i hver sin bolig. En engelsk undersøgelse har fx vist, at 9 pct. af de alene-boende i Storbritannien har et fast forhold til en partner³. Mere end 40 pct. af forholdende havde været mere end 3 år. 30 pct. gjorde det fordi de foretrak denne måde at leve på, mens de øvrige ikke var klar til at flytte sammen, eller havde andre grunde.

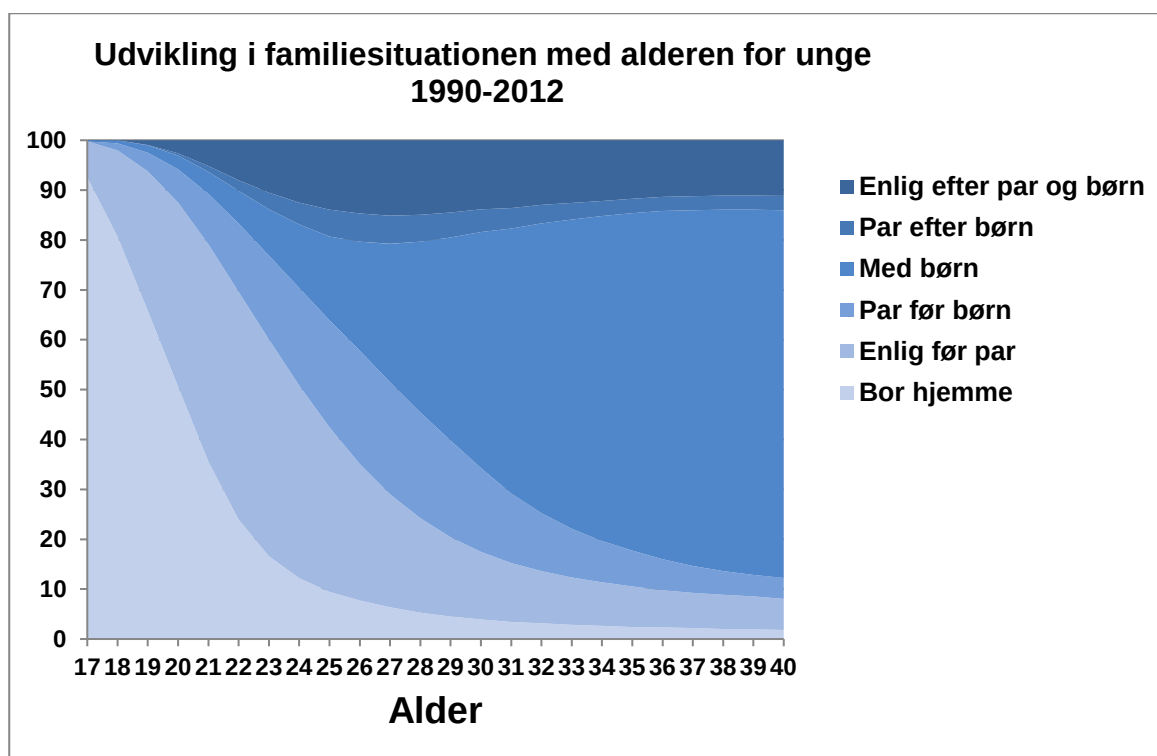
Familieændringer over livsforløbet

Den enkeltes boligkarriere starter når man flytter fra sine forældre. For langt de fleste er man enig i de første år herefter. Familiens standardforløb er herefter, at man danner par og får børn, børnene flytter hjemmefra, man tilbringer en år-række som par uden børn, for til sidst at ende som ældre enig. Det er især i løbet af de første år indtil man er 40 år, at der sker drastiske ændringer i familiesituationen. I figur 3.3 ses, hvordan udviklingen med alderen har været i perioden 1990-2012 for en gruppe af unge, som blev 17 år i 1990-94.

¹ Danmarks Statistik 2014 op. cit.

² Kilde: Statistikbanken

³ Duncan S. m.fl. 2012. *Living Apart Together: Uncoupling intimacy and co-residence*. University of Bradford <https://core.ac.uk/download/pdf/141217984.pdf>

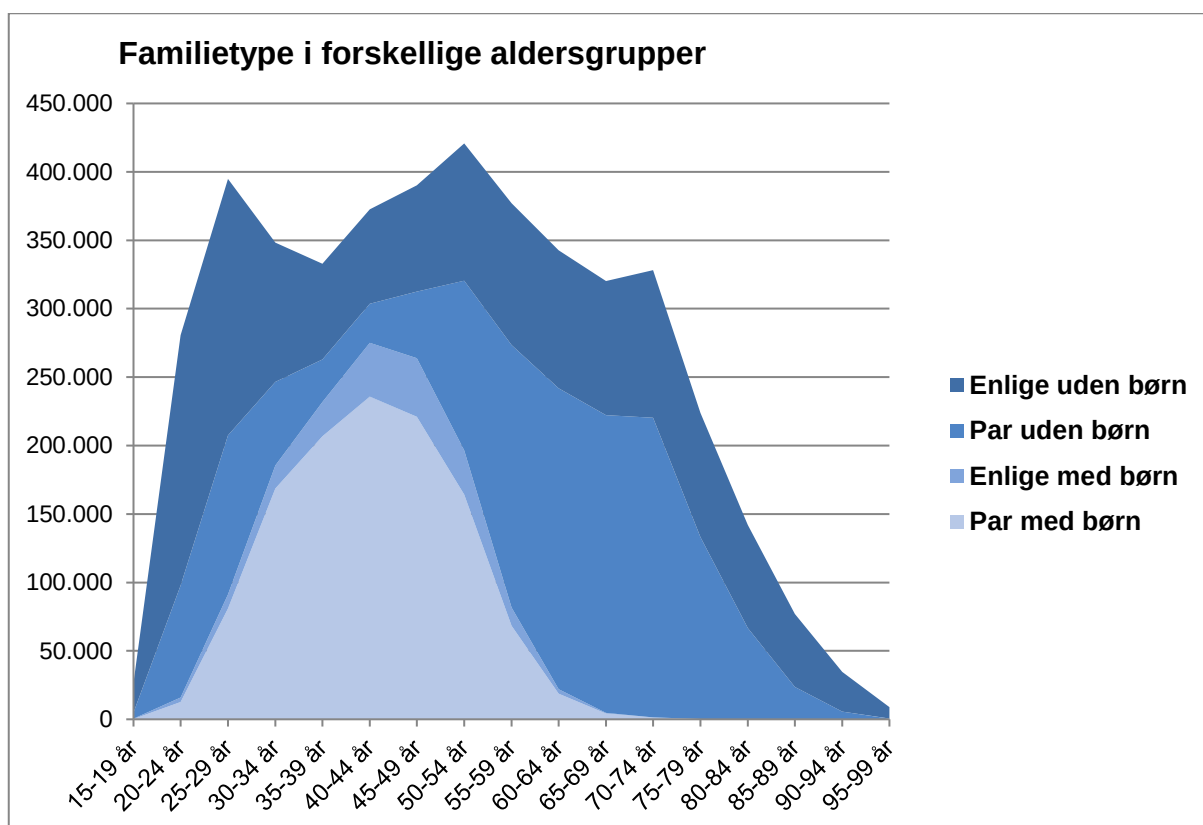


Figur 3.3. Ændringer i unges familiesituation med alderen 1990-2012 for gruppen af unge som blev 17 år i perioden 1990-94. Fordeling på familietyper (%)¹.

Figuren viser, hvornår de unge flyttede hjemmefra, hvor længe de var enlige før de dannede par, og hvornår de har fået børn. En del, som ses øverst i figuren, har fraflyttet parforholdet og er blevet enlige igen. Nogle få af disse har dannet nye par. Ved det 25' år var 90 pct. af de unge flyttet hjemmefra, mere end 30 pct. af dem var fortsat enlige, og 23 pct. i par som ikke havde fået børn endnu. Herefter er der flere og flere, som har fået børn, og ved det 40' år er det 3 ud af fire, mens andelen der endnu ikke har fået partner og børn er faldet til lidt over 10 pct. Det er altså en meget lille gruppe, som ikke på et eller andet tidspunkt danner par og får børn.

I figur 3.4 er vist hvordan ikke-hjemmeboende personer i forskellige aldersgrupper i 2019 er fordelt på familietype.

¹ Fra Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*, figur 3.35. Statens Byggeforskningsinstitut



Figur 3.4. 15+ årige (ikke-hjemmeboende) i forskellige aldersgrupper fordelt på familietype 2019¹

Andelen, der bor i børnefamilier, topper ved aldersgruppen 40-45 år, hvor 74 pct. har børn boende, enten i parfamilier eller som enlige forsørgere. Dertil kommer formentlig et antal mennesker som har delebørn, men hvor børnene bor hos ekspartneren. Blandt de 50+ årige falder andelen med børn hurtigt med alderen og for de 60 årige er det kun 6 pct. Den mest almindelige familietype blandt de 50-80 årige er par uden børn. Med højere alder dominerer de enlige.

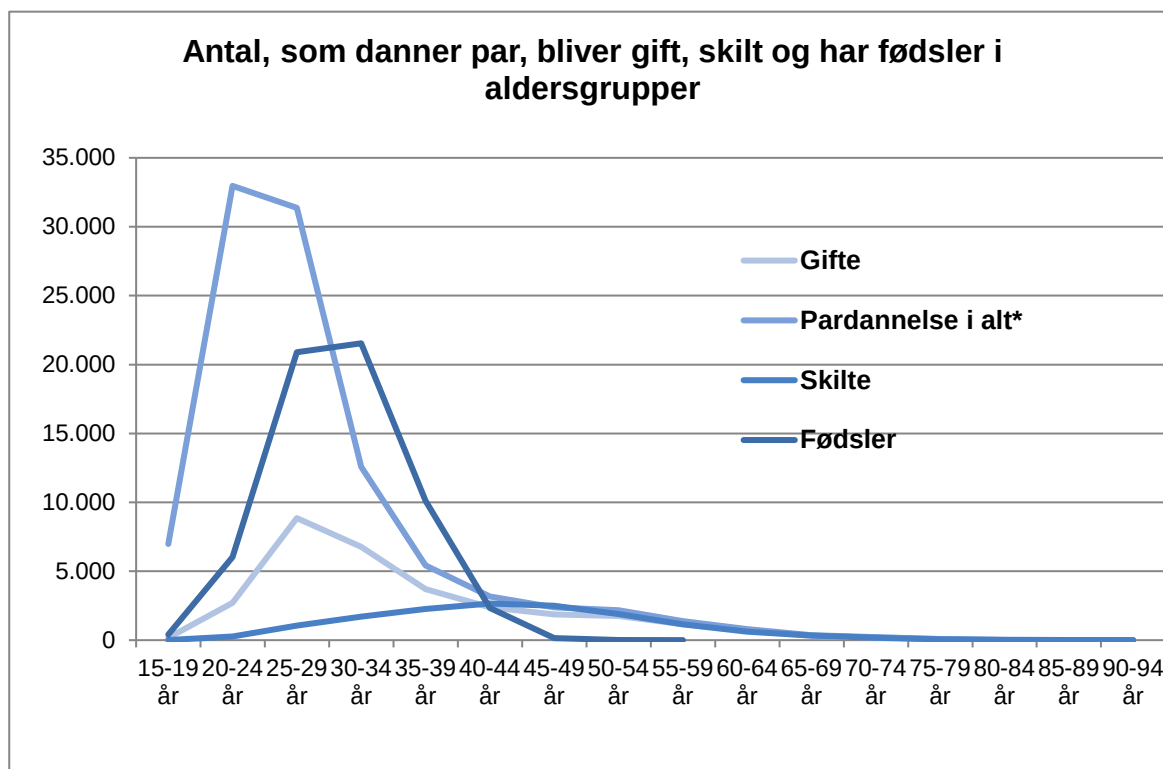
Det er når der sker markante ændringer i familieforholdende, at boligbehov og præferencer undergår store ændringer, og medfører et stort behov for at ændre boligsituationen. De ændringer, som betyder størst behov for ændret bolig, er pardannelse, skilsmisser og børnefødsler, især når man får det første barn.

Det fremgår af figur 3.5, at det er i aldersgruppen 25-29 år, at de fleste kvinder bliver formelt gift, men pardannelsen starter tidligere. Den fortsætter på lavere blus langt op i 50'erne. Børnefødslerne starter tidligere end ægteskab, bl.a. fordi der er mange par, som er dannet tidligere uden ægteskab. De formelle skilsmisser stiger jævnt op til starten af 40'erne og aftager derefter igen, men antallet af ugifte par, der opløses, er langt større, og sker formentligt ofte på et tidligere tidspunkt.

Figuren illustrerer de store ændringer, som sker i menneskers familiesituation og boligbehov indenfor en kort årrække, nemlig fra de flytter hjemmefra til de er fyldt 40 år. Det er her, at boligkarrieren opbygges, og den måde, man bosætter

¹ Kilde: Statistikbanken

sig på i denne periode af livet, får stærke konsekvenser for, hvordan man kommer til at bo i sidste halvdel af livet¹. De, der får en dårlig start på boligkarrieren, må efterfølgende ofte døje med dårligere boliger, blandt andet fordi de ikke får opbygget den boligkapital som er nødvendig på ejerboligmarkedet.



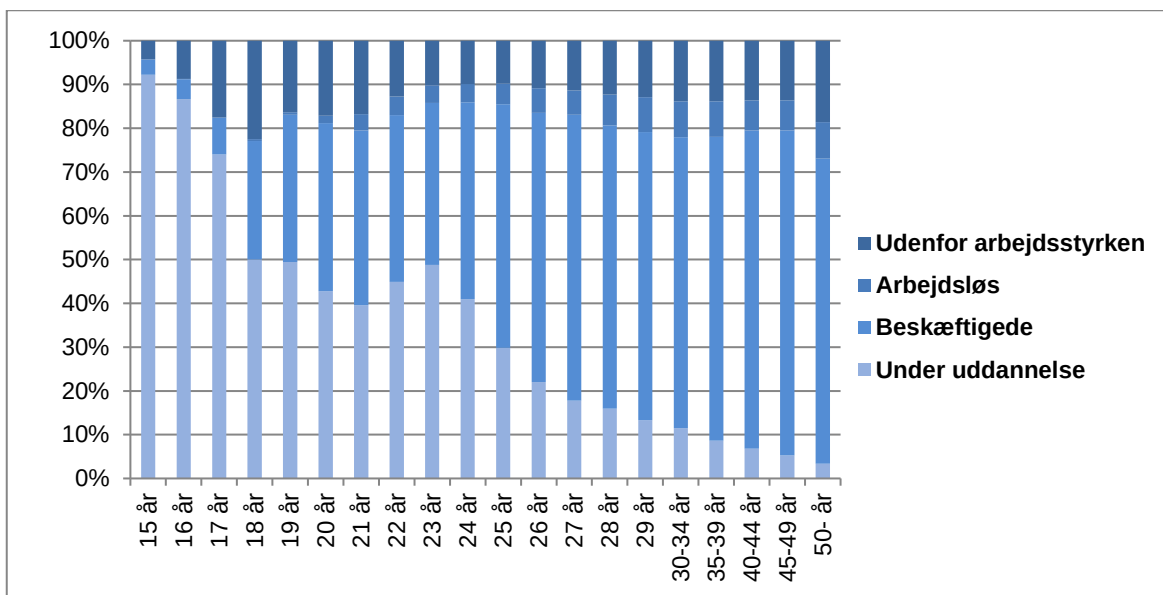
Figur 3.5 Antallet af kvinder som dannede par (*skøn), blev gift, skilt og fik børn i forskellige aldersgrupper i 2018²

Udviklingen i beskæftigelse og indkomst gennem livsforløbet

Det er ikke kun familiesituationen, som ændres med alderen. Det gør også beskæftigelsessituationen og indkomsten – faktorer som har stor betydning for den enkeltes muligheder for at vælge den bolig, man ønsker. Det er især i de unge år, at der sker store ændringer i forbindelse med uddannelse og start af job.

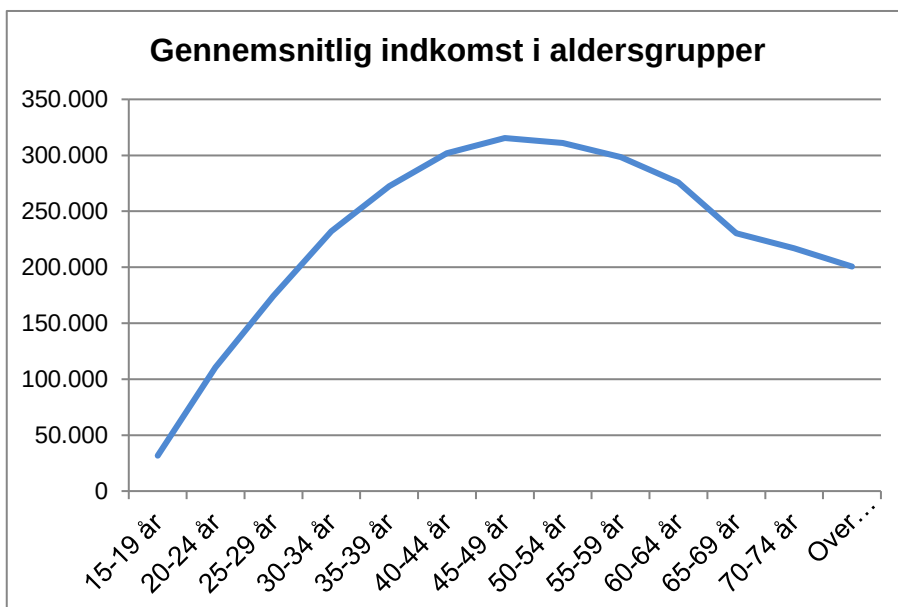
¹ Feijten P. m.fl. 2008. Residential Experience and Residential Environment Choice over the Life-course. *Urban Studies*, Vol. 45, No. 1, pp. 141-162

² Kilde: Statistikbanken. Tallene for pardannelse er skønnet ud fra forholdet mellem gifte og papirløse par i de forskellige aldersgrupper.



Figur 3.6. Andelen af 15-55 årige fordelt på uddannelses/beskæftigelsessituation i aldersgrupper 2015¹

I figur 3.6 er vist, hvordan de 15+ årige i forskellige aldersgrupper er fordelt på uddannelse, beskæftigelse og arbejdsløshed. De yngste er i gang med en ungdomsuddannelse, som gradvist afløses af en kompetencegivende uddannelse. For de 23 årige er ca. halvdelen under uddannelse. Dette falder til ca. 13 pct. for de 29 årige. I samme takt vokser andelen, der er i beskæftigelse, og efter det 30' år er mere end 60 pct. i arbejde. I forbindelse med disse ændringer sker der også ændringer i de økonomiske muligheder for at få opfyldt sit boligbehov. Forskellene i indkomst mellem forskellige aldersgrupper er illustreret i figur 3.7.



Figur 3.7. Den gennemsnitlige disponible indkomst (efter betalt skat) for 15+ årige i forskellige aldersgrupper 2017²

¹ Kilde: Statistikbanken

² Kilde: Statistikbanken

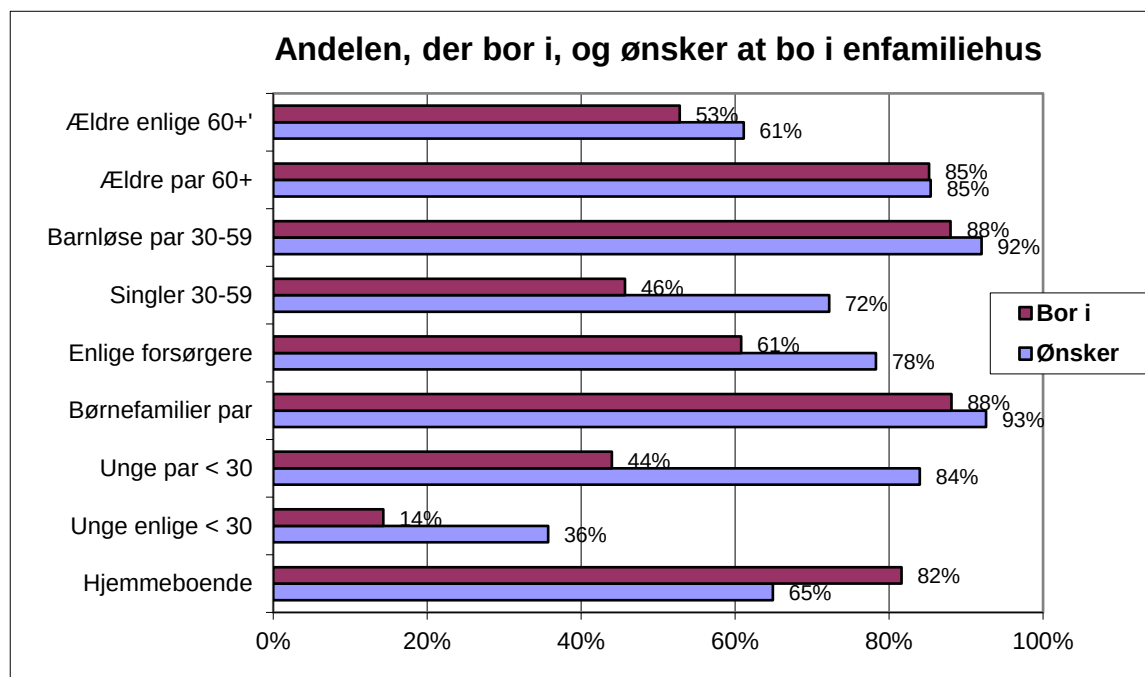
De gennemsnitlige indkomster vokser stærkt op til man er 40 år og toppe sidst i 40'erne. Derefter er de faldende, men stadig højere end hvad gælder for de unge i 20'erne. Figuren viser at netop i de aldersgrupper, hvor boligbehovene ændres hurtigt, er indkomsterne lavere, hvilket forringer de unges muligheder for at få opfyldt deres boligønsker og behov. Mange må vente til de er i 30'erne og 40'erne med at kunne opnå den ønskede bolig.

Boligpræferencer igennem livsforløbet

De hurtige ændringer i familieforhold, arbejdsforhold og indkomst blandt unge under 40 år medfører, at deres boligpræferencer, og mulighederne for at få dem opfyldt, ændres markant indenfor en årrække. Senere i livet er der færre ændringer i arbejdssituation og indkomst (der er svagt faldende). Den væsentligste ændring i familiesituationen, på dette tidspunkt, er at børnene forlader hjemmet. Pladsbehovet bliver mindre, og det bliver mindre vigtigt at boligen og lokalområdet giver gode vilkår for børn.

Præferencer for boligtype

Man kan belyse hvordan boligønskerne ændres med livsforløbet ved at opdele befolkningen i grupper som er karakteristisk for forskellige livsfaser. I figur 3.8 er vist, i hvor høj grad de forskellige livscyklusgrupper ønsker at bo i hus med have, og hvor mange af dem der rent faktisk bor der.



Figur 3.8. Andelen af 15+ årige i forskellige livscyklusgrupper, som ønsker at bo i enfamiliehus, og andelen der faktisk bor der¹

Blandt børnefamilier og par i alderen 30-59 år er der en tårnhøj præference for enfamiliehuset, og de fleste af dem bor der også. Kun blandt enlige forsørgere er det noget færre, der har realiseret dette. Ønsker om enfamiliehus er lavest blandt de unge enlige, men når de har dannet par ændres dette drastisk.

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008. op. cit

Mange af parrene i 20erne vil således også have parcelhus, men ønsket er ikke i særlig høj grad blevet opfyldt. Mens præferencen for enfamiliehuset hurtigt stiger i de første livsfaser, svækkes de når man bliver ældre og enlig. Generelt har de enlige i alle aldersgrupper lidt sjældnere præference for enfamiliehus, og de har endnu sjældnere realiseret dem.

Præferencer for omgivelser

Præferencer for enfamiliehuset har en sammenhæng med ønsker til, hvor boligen skal ligge, og hvordan omgivelserne skal være. I tabel 3.1 er vist resultaterne fra en statistisk analyse af, hvilke egenskaber ved omgivelserne forskellige livscyklusgrupper lægger mest og mindst vægt på. Tallene afspejler, hvordan gruppernes præferencer afviger fra gennemsnittet, dvs. nogen er negative.

Tabel 3.1. Præferencer for egenskaber ved boligens omgivelser og beliggenhed hos forskellige livscyklusgrupper 2008 (statistiske scores)¹

	Undgå sociale gener	Gode vilkår børn	Social homogenitet	Tæt på natur	Tæt på socialt netværk	Tæt på byens tilbud
Hjemmeboende	8	22	6	57	36	44
Unge enlige < 30	54	52	13	98	12	46
Unge par < 30	4	3	9	27	20	14
Børnefamilier par	12	59	8	2	6	19
Enlige forsørgere	7	50	15	16	17	1
Singler 30-59	4	37	34	1	13	19
Barnløse par 30-59	7	25	2	8	12	12
Ældre par 60+	10	45	13	34	15	6
Ældre enlige 60+ ¹	5	86	42	28	22	18

Rød = negativ score, dvs. under gennemsnittet

Tabellen viser store forskelle mellem livscyklusgrupperne med hensyn til, hvad de lægger vægt på. Mest markant er, som man kunne forvente, at børnefamilierne lægger vægt på at der er gode vilkår for børn, bl.a. gode skoler, institutioner og fællesfaciliteter i boligområdet.

Som vi så i kapitel 2 er der generelt stærke ønsker om at undgå steder med kriminalitet og sociale problemer, men der er her ikke store forskelle mellem livscyklusgrupperne, bortset fra at det betyder mindre for de unge enlige og lidt mere for børnefamilierne.

Det er især de ældre, som ønsker nærhed til naturen og omgivelser med fred og ro, mens de unge er mindre interesserede i dette. Disse har til gengæld høje præferencer for bylivet. Det gælder først og fremmest de unge enlige, mens de unge par ikke lægger helt så meget vægt på det. Også midaldrende og ældre enlige har større præferencer for byens tilbud. Børnefamilierne er derimod den gruppe, som er mindst interesseret i urbane omgivelser.

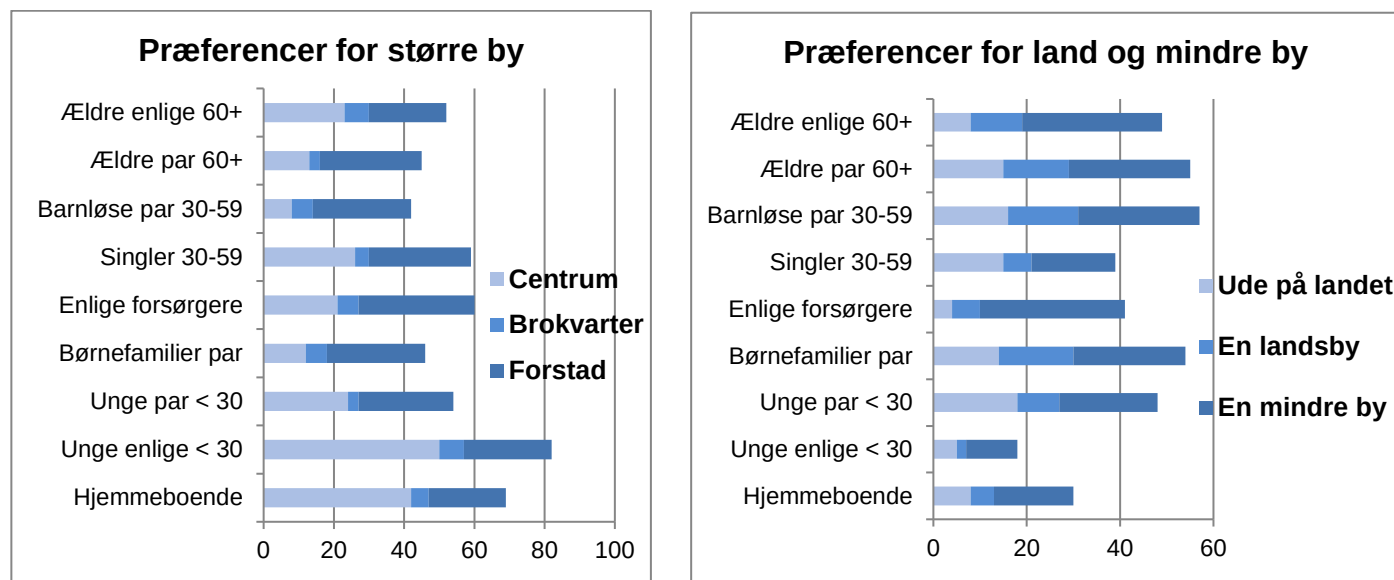
Det er også først i livsforløbet, at man, lidt overraskende, lægger mest vægt på at bo tæt på sit sociale netværk, dvs. tæt på venner og familie og tæt på arbejdspladsen. For de ældre – især enlige – har det størst betydning at bo et

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op. cit. tabel 26.

sted, hvor man ikke afviger for meget fra sine naboer (social homogenitet). Dette kan fortolkes således, at tryghed får større betydning med alderen.

Præferencer for urbanisering

Der er, som vist i kapitel 2, en sammenhæng mellem ens ønsker til omgivelser, og om man vil bo i by eller på land. Derfor betyder de ovenfor viste forskelle mellem ønsker til omgivelser og beliggenhed hos de forskellige livscyklusgrupper også, at de har forskellige præferencer for om de vil bo i større byer eller i mere landlige omgivelser og mindre byer. I figur 3.9 er vist præferencerne for urbanisering



Figur 3.9. Præferencer for urbanisering hos forskellige livscyklusgrupper 2008. Andelen (%) som ønsker at bo i større eller mindre byer eller i landområder¹.

I den venstre del af figur 3.9 ses andelen, der ønsker at bo i et større byområde, i hhv. centrum og brokvarterer tæt på centrum, eller i forstæder. De unge enlige under 30 år, og de hjemmeboende unge, har stærke ønsker om at bo i, eller tæt på, centrum i de store byer. Også blandt unge par og enlige i alle aldersgrupper er der relativt stærke ønsker om at bo centralt i byer.

For de hjemmeboende er der langt flere, der vil bor i byernes centrale dele, end der rent faktisk bor der. 47 pct. vil gerne bo der, men det er kun 24 pct. der har bopæl der. Det er et forhold der er af væsentlig betydning for den vandring af unge mod de større byer, der er sket i de sidste 20 år, som beskrevet i kapitel 4.

For de unge enlige, og især for unge par, gælder imidlertid omvendt, at der faktisk er en større andel der bor centralt i byerne, end andelen der ønsker at bo der. Der er derfor en del af de unge i byerne der hellere vil bo andre steder end i centrum². En del af dem vil gerne ud til forstæderne, andre vil længere væk. Dette hænger formentlig sammen med at en del af de unge er kommet til byerne for at få uddannelse, og efter uddannelsen har ønsker om at vende tilbage til det sted de kom fra (se kapitel 4).

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op. cit. tabel 2

² Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op. cit.

Børnefamilier med par har de mindste præferencer for det urbane liv. Det er kun 18 pct. som ønsker at bo i centrum og brokvarterer. Det er lidt flere af dem (21 pct.) som rent faktisk bor der. Flere af de enlige forsørgere vil bo centralt (27 pct.), men det er også her mindre end det antal, der rent faktisk bor der (34 pct.). De midaldrende barnløse par og de ældre par har små præferencer for at bo i de store byer. Derimod er der flere blandt singlerne og de ældre enlige som ønsker at bo i byerne.

At bo på landet er mest populært hos parfamilierne og mindst hos de enlige. Det hænger formentligt sammen med, at når man skal bo i ensomme omgivelser er det godt at være flere. Det markante er, at for alle grupper gælder det, at flere gerne vil bo på landet end andelen, der faktisk bor der. Drømmen om det landlege liv findes således i alle grupper, men er især hos parfamilierne ude af trit med deres faktiske bosted. Det er blandt de samme grupper at mange gerne vil bo i landsbyer uden at gøre det.

4 Flytninger og geografisk mobilitet

Man kan ændre sin boligsituation ved at forbedre sin bolig, men som regel er man nødt til at flytte til en anden bolig. I mange tilfælde flytter man dog af helt andre grunde. Der er mange årsager til flytninger, og dette har en central betydning for, hvor og hvordan man kommer til at bo. Flytninger har også en stor betydning for, hvordan forskellige byer og landsdele udvikler sig. Nogle steder fraflyttes, og andre har stor tilflytning. Flyttemønstret har også ændret sig en del over tid.

Mobilitet kan ses som et middel for den enkelte husstand til at forbedre sin bolig- og livssituation. I økonomisk litteratur antages det, at den enkelte husstand løbende vurderer sin bolig i forhold til indkomst og boligbehov, og at husstanden vil tage initiativ til flytning eller boligforbedring, hvis enten behov eller indkomst ændrer sig. Økonomerne antager her, at der løbende sker en tilpasning mellem husstandenes bolig efterspørgsel og boligforbrug. Men den omfattende forskning om mobilitet og boligforbrug i forskellige lande har vist, at der ofte ikke sker en flytning og ændring af boligforbruget, selv om husstandenes behov og indkomster ændres¹.

En hovedårsag er at tilknytningen til boligen og bostedet er så stærk for de fleste mennesker (som beskrevet i kapitel 2), at flytninger kun sker, når der er væsentlige årsager hertil. De fleste mennesker har ikke nogen særlige overvejelser om at flytte. Man begynder først at overveje et boligsift, når der sker noget i ens liv som medfører stærke ændringer i boligbehovet, eller på andre måder medfører at boligen og bostedet ikke mere er hensigtsmæssigt. I nogle tilfælde er man nødt til at flytte, fordi boligens størrelse og indretning, eller dens beliggenhed, pludselig er blevet uhensigtsmæssig. I andre tilfælde er der med årene kommet et gradvist misforhold mellem boligbehov, boligpræferencer og boligsituation, fx fordi ens indkomst er blevet ændret på en måde som åbner op for mere attraktive boligønsker, eller at den man har, er for dyr.

Efterhånden som man med tiden har boet i en bolig, er der to processer som går i gang. På den ene side kommer der et voksende misforhold mellem boligbehov og boligsituation, fordi der med tiden sker ændringer i folks liv mht. familiesituation, beskæftigelse, indkomst mv. På den anden side vokser det sociale tilhørsforhold til bolig og lokalområde. Mere detaljerede studier af flytteprocessen² har vist, at husstande først tager initiativ til at finde en ny bolig, når utilfredsheden med den eksisterende bolig er stor nok til at opveje de økonomiske og sociale

¹ Rossi P. H. 1955. *Why families move: A study in the social psychology of urban residential mobility*. Glencoe, ILL: The Free Press Rossi

- Speare A., Goldstein S. og Frey W. H. 1974. *Residential mobility, migration and metropolitan change*. Cambridge, MA: Ballinger

² Rossi P. H. 1955 op.cit.

omkostninger ved at flytte. Dette er kaldt for "*stress-threshold teorien*"¹. Den siger, at den enkelte husstands utilfredshed (stress) skal være større end en bestemt tærskel (threshold), før man påtænker en flytning. Det er imidlertid ikke alle husstande med flytteønsker, som også realiserer flytningen, oftest fordi de ikke er i stand til at finde en tilfredsstillende alternativ bolig. Dette indebærer at også boligudbuddet har en betydning for om flytninger realiseres.

Det tilhørsforhold, som med tiden opbygges til boligen og boligområdet, medvirker til at hæmme mobiliteten, og jo længere man har boet i en bolig, desto mindre sandsynligt er det at man flytter. Både sociale og økonomiske omkostninger ved en flytning betyder, at der skal være store fordele at opnå, før man vælger at flytte. Amerikanske studier har forsøgt at opgøre den økonomiske værdi af disse omkostninger. Disse studier pegede i retning af at husstandene i gennemsnit hellere ville acceptere en huslejestigning på 50 pct. frem for at flytte².

Der er også flytninger, som ikke er frivillige og ikke styret af ønsker om en bedre eller mere passende bolig. I nogle tilfælde opsiges lejerne fra deres bolig, eller boligudgiften stiger så meget at de ikke kan blive boende, og er nødt til at flytte. I andre tilfælde kan der være tale om, at de er nødt til at ændre bopæl til et sted lagt fra den nuværende bolig, fx fordi deres arbejdsplads flyttes, eller de skal påbegynde et studie.

Lokal mobilitet og geografisk mobilitet

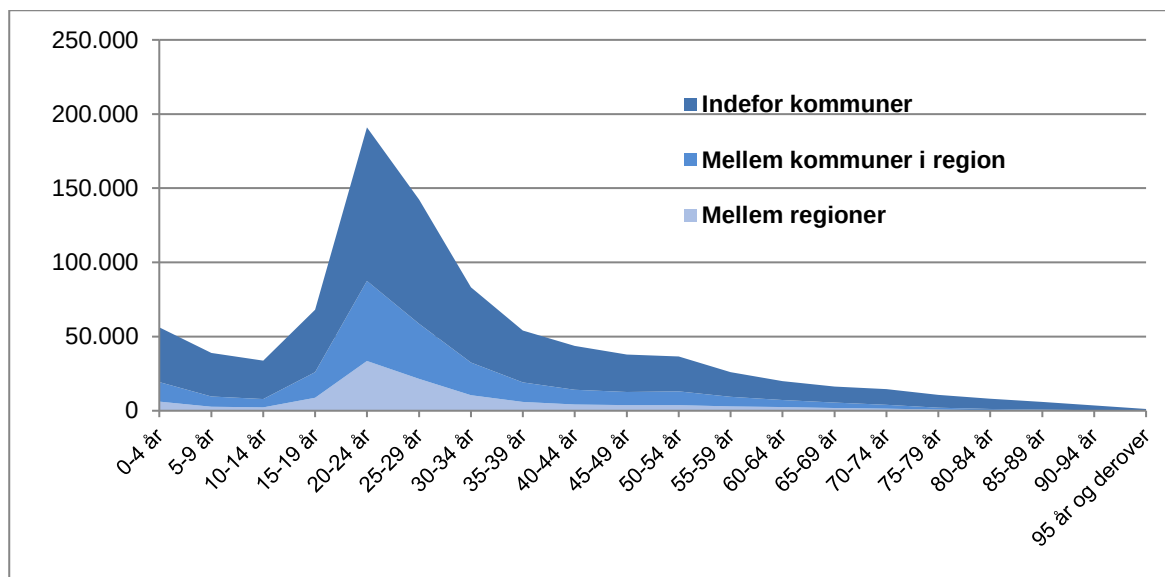
Den mere eller mindre stærke tilknytning, til både bolig og lokalområde, medfører at man sjældent flytter – oftere fra boligen, sjældnere fra lokalområdet. Man kan skelne mellem lokale flytninger og flytninger over længere afstande – også kaldet geografisk mobilitet eller vandringer. Geografisk mobilitet er flytninger, der er så lange, at de flyttede ikke kan opretholde kontakten til det sted, hvor de boede før flytningen, og ofte heller ikke til de mennesker, de kendte der. Geografisk mobilitet er ofte forbundet med jobskifte, bortset fra de tilfælde hvor de flyttende er udenfor arbejdsmarkedet, eller hvor de vælger at pendle over længere afstande. Det er især geografisk mobilitet, der kun sker når der er meget væsentlige årsager til det.

I 2018 flyttede små 900.000 personer, svarende til 15 pct. af befolkningen. Langt de fleste flytninger skete over korte afstande. En undersøgelse med data for 2002³ viste således, at 27 pct. af flytningerne foregik i samme by eller sogn, og 65 pct. indenfor en radius af 20 km. Figur 4.1 siger noget om forholdet mellem lokal og geografisk mobilitet. Den viser antallet af flytninger hhv. indenfor samme kommune, mellem kommuner i samme region og mellem regioner. 63 pct. af flytningerne sker indenfor de enkelte kommuner og 87 pct. indenfor regionen. Kun 13 pct. af flytningerne gik hen over regionsgrænserne i 2018.

¹ Wolpert, J. 1965. Behavioral aspects of the decision to migrate. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 15, 159-172.

² Venti S. F. og Wise D. A. 1984. Moving and housing expenditure: Transaction costs and disequilibrium. *Journal of Public Economics*, 23, 207-243.

³ Skifter Andersen H. 2010. *Når teltpælene rykkes op. Geografisk mobilitet i Danmark og dens årsager*. Statens Byggeforskningsinstitut ved Aalborg Universitet, tabel 17.



Figur 4.1. Antallet af flytninger, i 5-års aldersgrupper 2018, opdelt på flytninger inden for kommuner, flytninger mellem kommuner i samme region, og flytninger mellem regioner¹

Det ses, at det især er i aldersgruppen 20 - 34 år at mange flytter. Blandt de 20-24 årige flytter næsten halvdelen hvert år, hvilket betyder at de i gennemsnit flytter hvert andet år. Næsten 10 pct. i denne aldersgruppe flytter på tværs af regionerne hvert år, og 23 pct. forlader kommunen, men bliver i regionen. 27 pct. af årgangen flytter indenfor samme kommune, og kun lidt over halvdelen bliver boende i samme kommune uden at flytte.

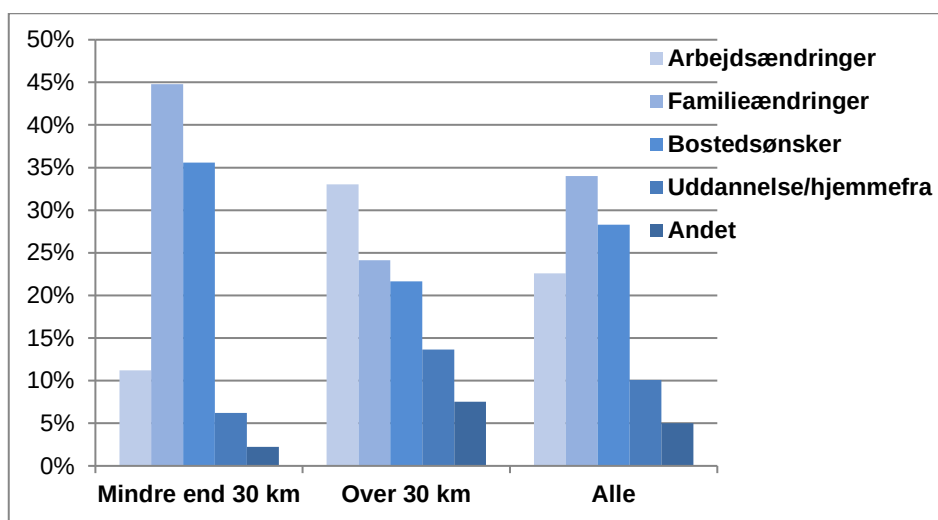
Ca. hver tredje flytter på et år i aldersgruppen 25-29 år, og blandt de 30-34 årige hver fjerde. Også en stor del af de flyttende i disse grupper forlader kommunerne (hhv. 27 og 18 pct.).

Årsager til mobilitet

Man kan skelne mellem flytninger, der skyldes aktuelle ændringer i menneskers liv som pardannelse, skilsmisse, børnefødsler, jobskifte etc., og flytninger som er kulminationen på en længere udvikling, hvor der er opstået et misforhold mellem boligønsker og boligsituation – hvor den ovenfor nævnte tærskel er overskredet.

Ofte er der flere forskellige årsager samtidigt, til at en flytning gennemføres. En indikation på betydningen af forskellige flytteårsager ses af figur 4.2.

¹ Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken



Figur 4.2. Anførte vigtigste årsager til flytning, afhængig af flytteafstanden, hos 30-59 årige lønmodtagere, som flyttede mellem kommuner 1998¹.

Familieændringer anførtes oftest som den væsentligste årsager til flytning, og det gælder især for de kortere flytninger. Figuren er baseret på flytninger mellem kommuner, hvor det må antages, at flytninger indenfor kommuner er endnu mere koncentreret om familieændringer. Som det fremgår, havde arbejdsændringer og start af uddannelse også en væsentlig betydning og dominerede ved længere flytninger.

Ændrede ønsker til boligen og bostedet var kun årsag til lidt over hver fjerde flytning mellem kommunerne. En undersøgelse i Aarhus viste imidlertid, at det gjaldt for 40 pct. af de lokale flytninger².

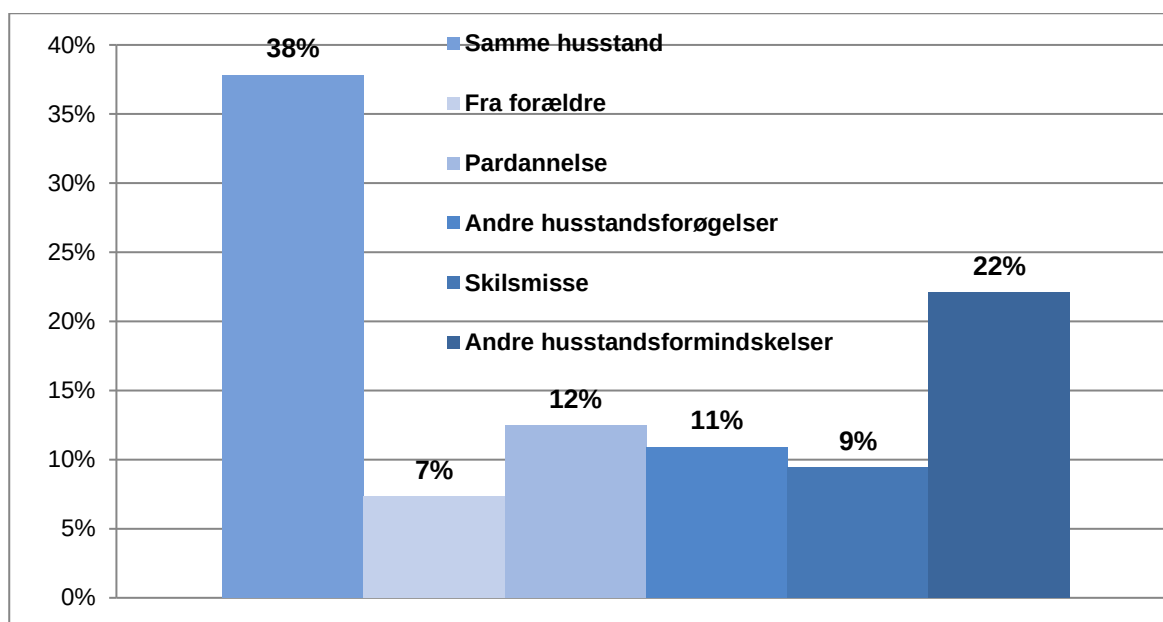
Familie- og husstandsændringer som årsag til flytninger

Mobilitet gennem livsforløbet har en stærk sammenhæng med udviklingen i familiesituationen. De vigtigste årsager til ændrede boligbehov og ønsker er familieændringer. Det er fraflytning fra forældre, pardannelse, skilsmisse og børnefødsler, der mest drastisk ændrer boligpræferencerne, som vist i Kapitel 3, og disse hændelser er den væsentligste årsag til især lokale flytninger.

Som vist i figur 4.3 sker der husstandsændringer for mere en 60 procent af de flyttende, i løbet af det år de flytter. En undersøgelse baseret på registerdata for 2002 viste, at mindre end 40 pct. af de flyttende husstande bestod af de samme personer før og efter flytningen.

¹ Bearbejdede data baseret på en undersøgelse gennemført af Socialforskningsinstituttet. (Deding, M. and Filges T. (2004) *Derfor flytter vi. Geografisk mobilitet i den danske arbejdsstyrke*. Socialforskningsinstituttet).

² Ærø T. 2002. *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. PhD afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut.



Figur 4.3. Flyttende husstande fordelt på husstandsændringer, i løbet af det år flytningen er foregået 2002¹

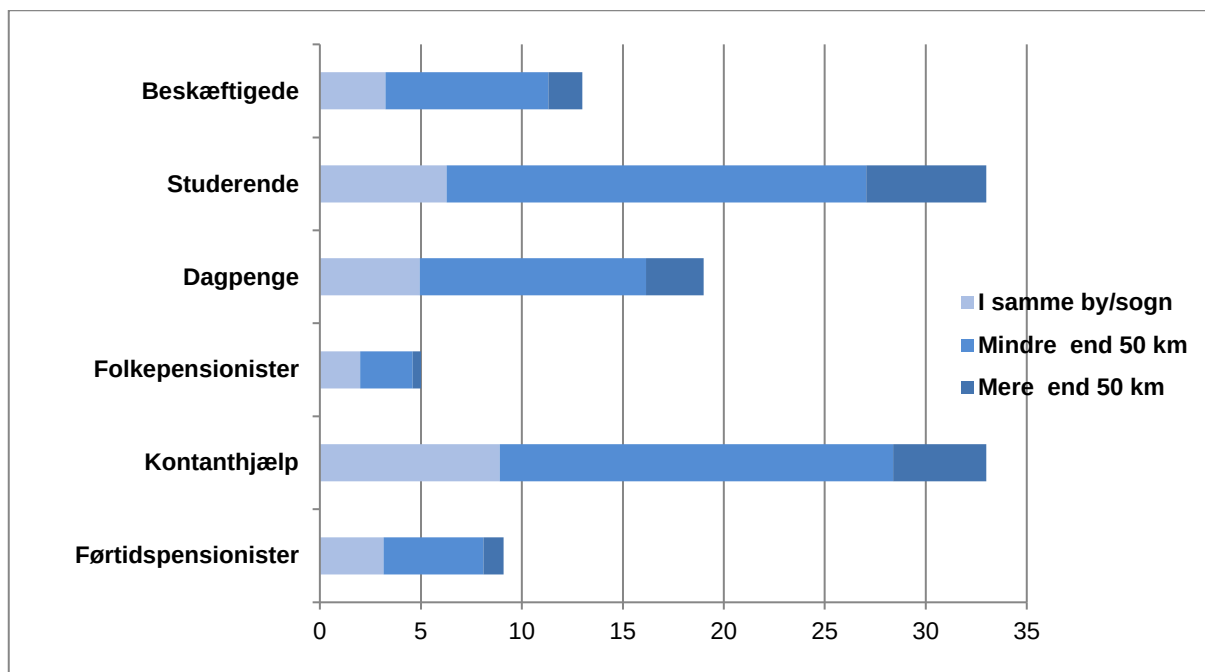
Fraflytning fra forældre udgjorde 7 pct. af flytningerne, regulære pardannelser 12 pct. og skilsmisser 9 pct. Der er imidlertid også en del andre flytninger, hvor der er sket ændringer husstanden i løbet af det år, flytningen er foregået, som det fremgår af figuren. I nogle tilfælde er man flyttet fra en anden husstand, i andre tilfælde sammen i en ny. En del af disse husstandsændringer skyldes at familierne har fået børn, eller at børn er flyttet hjemmefra. I nogle tilfælde er man blevet enke/enkemand.

Flytninger af uændrede husstande foregår primært som lokale flytninger. Kun 16 pct. af disse sker mere end 30 km, mod mere end 20 pct. for alle husstands-flytninger. Den største geografiske mobilitet, mere end 30 km, sker ved fraflytning fra forældre (37 pct.), men også oftere ved pardannelse (27 pct.), andre husstandsforøgelser (26 pct.) og skilsmisse (17 pct.).²

Flytning i forbindelse med ændringer i beskæftigelses- og uddannelsessituationen. Generelt varierer mobiliteten mellem grupper med forskellig beskæftigelsessituation – både med hensyn til hyppighed og flytteafstand, som det fremgår af figur 4.4.

¹ Datamateriale produceret i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten Skifter Andersen H. 2010 op. cit.

² Ibid

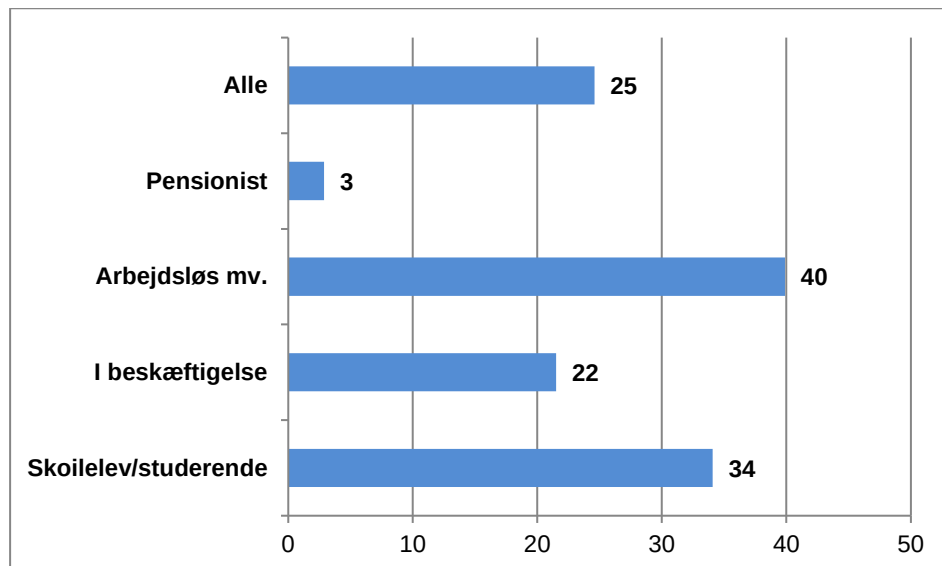


Figur 4.4. Antal flytninger per år per 100 personer i forskellige sociale grupper, fordelt på flytningens afstand 2002¹

Studerende og personer på dagpenge eller kontanthjælp er væsentligt mere mobile end befolkningen i øvrigt. De flytter også oftere over længere afstande. De beskæftigede flytter relativt sjældent, og oftest mindre end 50 km væk. Pensionister er de mindst mobile. Forskellene kan forklares dels ved alder og dels ved indkomst og boligmuligheder. Studerende er unge og i starten af livsforløbet med mange familieændringer, pensionisterne er ved slutningen af det med få ændringer i indkomst og familiesituation. Personer på overførselsindkomst har lav indkomst og få boligmuligheder. Det kan betyde at de oftest har meget dårlige boligforhold, som de forsøger at forbedre ved flytning – måske til en bolig længere væk i områder som er billigere at bo i. Flytningen kan også skyldes indkomsttab, hvis de netop er blevet arbejdsløse.

Ændringer i beskæftigelse og uddannelse kan, som nævnt, også være en årsag til flytning, fordi boligen ligger uhensigtsmæssigt i forhold til beskæftigelsesstedet. Figur 4.5 viser, at der ofte sker et skift i beskæftigelsessituationen samtidigt med at man flytter. For 25 pct. af alle de flyttende i 2002 skete der samtidigt et skift i beskæftigelsessituationen. Mange skolelever og studerende flyttede, når de kom i beskæftigelse (eller blev arbejdsløse) ved færdiggørelsen af deres uddannelse. Også en stor del af de arbejdsløse (40 pct.), flyttede samtidigt med at de fik arbejde eller blev pensioneret. For 22 pct. af de beskæftigede skete der en flytning samtidigt med at de forlod arbejdsmarkedet som arbejdsløse eller pensionister.

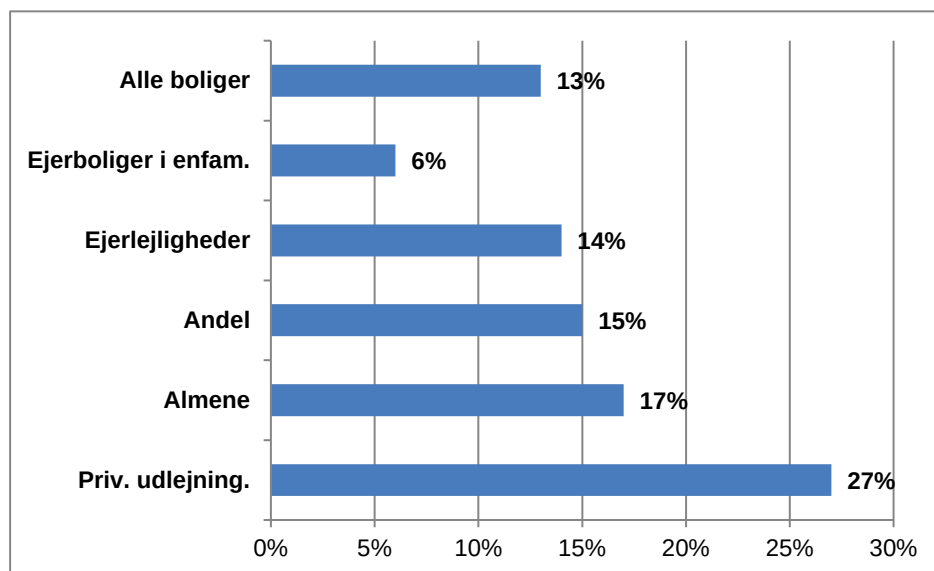
¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op. cit.



Figur 4.5. Andelen (%) af flyttende 18+ år, som har ændret uddannelses- eller beskæftigelsessituation i løbet af det år de er flyttet, opdelt på beskæftigelsessituation ved starten af året 2002¹

Mobilitet i forskellige boligtyper

Mobiliteten afhænger i en vis udstrækning af hvor du bor. Som beskrevet i Kapitel 5 er der forskellige årsager til, at det er sværere at flytte fra en ejerbolig end fra en lejebolig. Beboere i ejerboliger er desuden oftere kommet længere i livsforløbet, og deres boliger er ofte større og har en højere kvalitet. Alt dette betyder, at der er færre i ejerboliger som flytter, som det ses af figur 4.6.



Figur 4.6. Årlig fraflytning (%) i forskellige boligtyper².

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

² Baseret på data fra 2006 i Skifter Andersen H. 2006. *Private udlejningsboligers rolle på boligmarkedet. En registeranalyse*. Statens Byggeforskningsinstitut

Ejerboliger i enfamiliehuse har en fraflytning (6 pct. pr. år) der er langt lavere end de øvrige ejerformer, mens de private udlejningsboliger har den største fraflytning (27 pct.). Almene boliger har næststørst fraflytning med 17 pct.

Årsager til geografisk mobilitet

Mens lokale flytninger primært drejer sig om at opnå andre boligforhold, som kan være affødt af familie- eller indkomstændringer, så er der andre årsager til flytninger over længere afstande. Der er i litteraturen¹ peget på følgende:

1. Start og afslutning af uddannelse
2. Arbejdsmarkedsforhold: Jobskifte eller ønsker om bedre jobmuligheder
3. Permanent arbejdsløshed og pensionering, som mindsker afhængigheden af at bo tæt på en arbejdsplads
4. Ønsker om ændret/forbedret boligsituation, eller om ændret lokalområde/urbanisering, som kræver geografisk mobilitet
5. Ønsker om realisering af livsstilsændringer
6. Ønsker om tilbagevenden til opvækstområde eller om lokalisering i andet område, som man har tilknytning til pga. sociale netværk oa.

Mobilitet i forbindelse med start af uddannelse

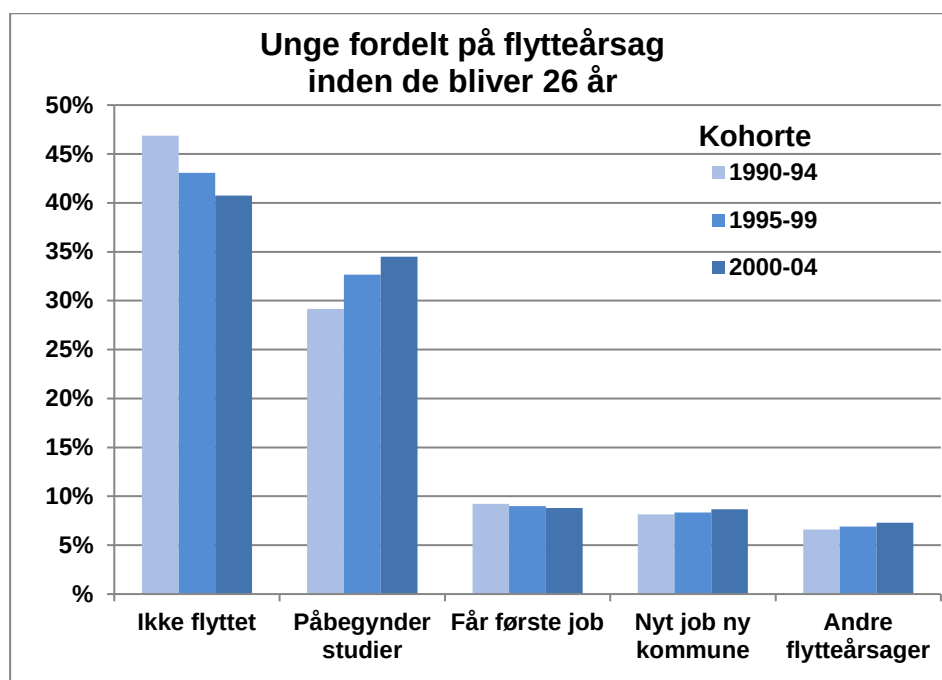
For de unge er uddannelsesvalg en meget væsentlig årsag til migration, da især de højere uddannelser er lokaliseret nogle få steder i landet². Den største mobilitet sker ved uddannelsens begyndelse, men når uddannelsen er afsluttet, og de unge skal ud på arbejdsmarkedet, er der også en relativt høj mobilitet. Ikke alle unge forbliver således boende ved uddannelsesstedet og nogle vender tilbage til opvækstområdet.

At påbegynde en uddannelse kan ses som en særlig form for 'jobskifte'. Valget af uddannelsessted må, på samme måde som jobskifte, ses som en afvejning af fordele og ulemper ved enten at vælge et uddannelsessted tæt på den hidtidige bopæl – der ofte også er opvækststedet – eller et andet sted, som ofte kræver geografisk mobilitet. Valget af uddannelse må ses som en af de meget væsentlige beslutninger i menneskers livsforløb, hvor fordele ved en bestemt uddannelse tæller meget højt i forhold til andre fordele og eventuelle ulemper ved flytning.

I de fleste tilfælde drejer det sig om helt unge, der bor hos forældre. Da de samtidigt har ønsker om at flytte til egen bolig, er de meget mobile. De har måske også andre præferencer end forældrene for, hvilken type af lokalområde eller region, de vil bo i. Der er derfor en meget høj mobilitet blandt unge i forbindelse med start på uddannelse.

¹ Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

² Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*. Statens Byggeforskningsinstitut



Figur 4.7. Unge fra yderområder og øer, der har forladt områderne inden de bliver 26, fordelt på mulige flytteårsager, og opdelt i kohorter efter hvornår de blev 17 år¹

Geografisk mobilitet i forbindelse med start af uddannelse sker især i de mindre urbaniserede yderområder, hvor der er få uddannelsesmuligheder. I figur 4.7 er vist nogle tal for, hvor stor en andel af de unge i disse områder der er flyttet væk fra dem, og hvordan dette er fordelt på årsager. For de unge, der blev 17 år i 2000-04 forlod 60 pct. yderområderne inden de blev 26 år. 35 pct. flyttede for at starte på en uddannelse. Ved at sammenligne kohorterne ses, at denne fraflytning er steget markant i forhold til tidligere.

Tidligere forskning² har vist, at unge er påvirket af mediernes positive fremstilling af livet i byerne, samt af forventninger om bedre karrieremuligheder der. Men det er også påvist, at unge i mindre urbaniserede områder har en høj grad af stedstilknytning, og oftest sætter pris på de kvaliteter, de finder på opvækststedet – især de tætte sociale netværk. De unge står i et dilemma, hvor de skal vælge mellem kendte kvaliteter derhjemme, og forestillede livs- og karrieremuligheder i byerne.

For flytninger i forbindelse med start af uddannelse er den gennemsnitlige flytteafstand over 50 km. SBI's studie af geografisk mobilitet³ viste, at flytning i forbindelse med start af uddannelse i 2002 udgjorde ca. 8 pct. af alle geografisk mobile voksne (defineret som de, der flytter mere end 50 km). I forbindelse med studiets afslutning flyttes der også ret langt, især hvis man samtidigt får et job (48 km).

¹ Skifter Andersen H. 2017, op.cit.

² Sørensen, N. U., Olsen, P. & Pless, M. 2014. *Unge i landdistrikter og yderområder*. Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.

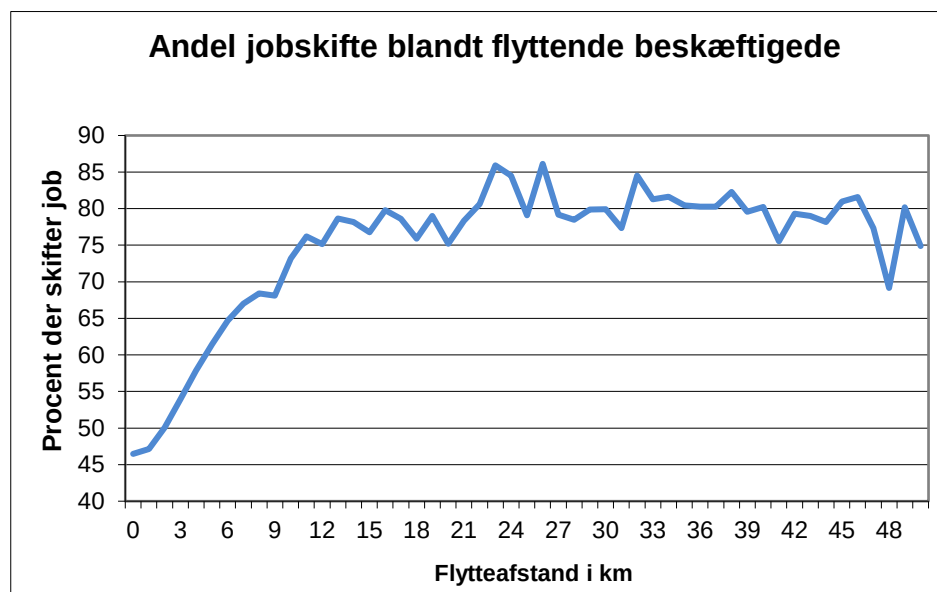
³ Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

Jobskifte: flytning eller pendling?

Ved valget af bostedets lokalisering spiller to hovedfaktorer ind – på den ene side præferencer for hvilket arbejde man vil have og hvor det skal lokaliseres, og på den anden side præferencer for boligen, for dens omgivelser og for dens geografiske placering. I traditionel økonomisk teori ses husstandenes geografiske lokalisering først og fremmest som værende bestemt af arbejdsmarkedet¹. Man mener at arbejdsstedernes lokalisering bestemmer, hvor arbejdstagerne lokaliserer sig geografisk. I traditionelle økonomiske lokaliseringsteorier forestiller man sig, at arbejdsstedet vælges først, og beslutningen om bostedet følger efter. Bostedet vælges da ved en afvejning af ulemperne ved afstand til arbejde og andre præferencer.

Men sociologisk forskning² har vist, at det i mange tilfælde er boligpræferencerne der er afgørende for valget af bosted, og at arbejdsstedet derefter vælges blandt de beskæftigelsesmuligheder, der er tilgængelige fra bostedet. Arbejdsstedets placering er kun en lille del af mange hensyn ved lokalisering af bostedet, så længe arbejdsstedet befinder sig inden for en rimelig afstand fra bostedet – en såkaldt 'indifferens zone' med hensyn til pendling, kaldet '*The critical isochrone*'³.

Figur 4.8 viser, at jo længere en afstand beskæftigede flytter, jo oftere skifter de også arbejde. Blandt beskæftigede, der flytter mere end 20 km, er det mere end 80 pct. der skifter job. Men dette er ikke ensbetydende med at jobskiftet er årsagen til flytningen.



Figur 4.8. Sammenhængen mellem flytteafstand og andelen af de flyttende beskæftigede, som samtidigt skiftede job i løbet af året 2002⁴.

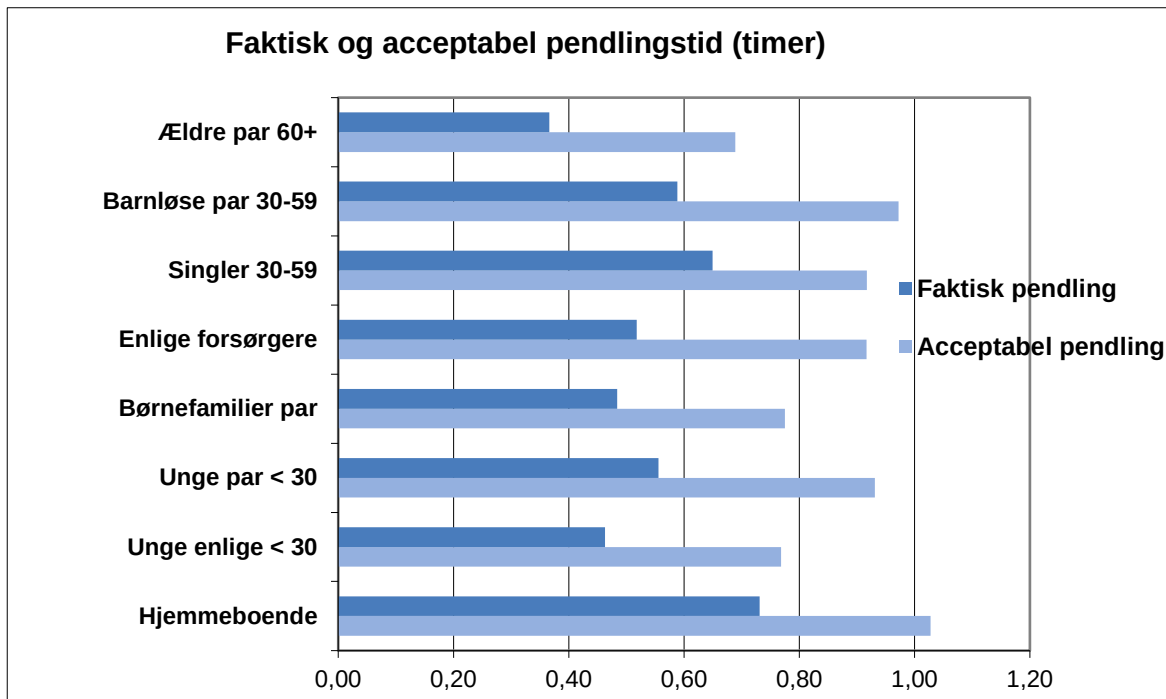
¹ Böheim, R. and Taylor, M. P. 2002. Tied down or room to move? Investigating the relationships between housing tenure, employment status and residential mobility in Britain. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 49, No. 4.

² Hanson, S. and Pratt, G. 1988. Reconceptualising the links between home and work in Urban Geography. *Economic Geography*, Vol. 64, No. 4

³ Clark, W. A. W. and Burt, J. E. 1980. The impact of workplace on residential location. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 70, No. 1, pp. 59-67

⁴ Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

Jobskifte over længere afstande medfører heller ikke nødvendigvis geografisk mobilitet. I de tilfælde, hvor man har besluttet at skifte arbejdsplads til et sted langt fra den hidtidige bopæl, har man valget mellem at flytte bopælen eller at pendle. Dette valg gøres ved en afvejning af ulemperne ved omkostninger og tidsforbrug til pendling med de fordele, der er ved den valgte bopæl, hvad enten man forbliver det samme sted eller flytter. En survey undersøgelse i 2008¹ viste, at der i gennemsnit var en pendlingstid på 27 minutter for beskæftigede og studerende. Men villigheden til at pendle er langt større – i gennemsnit 47 minutter. Der er imidlertid en vis forskel på hvor lang tid man vil acceptere at pendle blandt forskellige livscyklusgrupper, som det fremgår af figur 4.9.



Figur 4.9. Acceptabel og faktisk pendlingstid (timer) for beskæftigede og studerende i forskellige livscyklusgrupper 2008²

Ældre beskæftigede pendler mindst. Unge enlige under 30 er ofte under uddannelse, og har, som vist i Kapitel 3, stærke præferencer for at bo centralt i byerne. De har mindre accept af pendling. Også børnefamilierne pendler mindre, og især parrene er ikke så villige til at pendle langt.

Beslutning om geografisk mobilitet ved jobskifte må således tages som en afvejning af den totale nytteværdi, inklusiv boligsituation og flytteomkostninger, hvor nogle befolkningsgrupper har langt større nytte af arbejdsskifte – og mindre ulemper ved boligændringer – end andre³. Det gælder især for højtuddannede, som ofte har et meget specialiseret arbejdsmarked, beliggende i og omkring de større byer. Valget, at skifte til et nyt job langt fra den hidtidige bopæl,

¹ Skifter Andersen H. 2010 op.cit.

² Kilde: Skifter Andersen H. 2010 op.cit.

³ Green, A. E., Hogarth, T. and Shacleton, R. E. 1999. Longer distance commuting as a substitute for migration in Britain: a review of trends, issues and implications. *International Journal of Population Geography* 5: 49-67

er desuden mindre attraktivt og mere kompliceret for familier med mere end een i beskæftigelse. Det er sværere for to personer, at få et tilfredsstillende nyt job samtidigt. Det gælder især ved flytning fra mere til mindre urbaniserede områder med et mere begrænset arbejdsmarked. Resultatet kan ofte blive, at den ene part, i en periode, må tage et mindre attraktivt job, eller være arbejdsløs, med faldende indkomst til følge¹.

Arbejdsløshed og pensionering

Arbejdsløse burde i teorien have stort udbytte af at vandre, for herved at kunne øge deres muligheder for at komme i arbejde. Undersøgelser i England og Sverige² har vist, at arbejdsløse er mere tilbøjelige til at vandre mellem regioner end beskæftigede. Andre undersøgelser³ har vist, at tilbøjeligheden for arbejdsløse til at vandre falder med arbejdsløshedens længde, og at der – mod hvad man skulle forvente – er en mindre udvandring fra regioner med en langtids- høj arbejdsløshed. Man søger at forklare dette ved, at de arbejdsløse i sådanne tilfælde mister troen på fremtiden, og på at det nytter at søge jobs. Samtidigt kan arbejdsløsheden betyde, at det er vigtigere for dem at bo et sted, hvor de har sociale netværk.

I forbindelse med pensionering – enten alders- eller førtidspensionering - frigøres man permanent fra arbejdsmarkedet, og får ofte en indkomstnedgang. Dette kan være en situation, som kan give anledning til overvejelser om migration, og revurdering af kvaliteter og omkostninger ved forskellige bosteder. For eksempel sker det at ældre flytter tættere på deres nære sociale netværk – især familien. Tilknytning til bostedet, eller andre steder, vil dog også have stor betydning her, samt at der især for ældre er stærke mobilitetshæmmede faktorer.

Ønsker om ændret/forbedret boligsituation eller omgivelser

Boligmarkedet i storbyerne er ofte under pres med mangel på boliger og høje ejendomspriser. Det gælder i Danmark især for Hovedstadsområdet og Østjylland. Dette gør det svært for mellemindkomstgrupper at opnå deres foretrukne boligform – parcelhuset. De lavere priser i de mindre urbaniserede dele af landet kan føre til migration for at realisere den foretrukne boligform. Hvis ikke der kan fås arbejde nær den nye bolig, vælger man at pendle til byområderne.

I forbindelse med flytninger sker der ofte samtidigt en ændring af boligsituationen, fx ændret hustype eller ejerform. Generelt er det således at jo kortere flytningen er, jo mindre ændringer sker der. For flytninger indenfor samme by eller sogn flytter to ud af tre til og fra samme boligtype⁴. For flytninger mere end 30 km er det under halvdelen. For disse flytninger skifter hver fjerde fra flerfamiliehus til enfamiliehus, og hver fjerde den modsatte vej. Flytningerne fra enfamilie-

¹ Ærø m.fl. 2005, op.cit.

² Böheim og Taylor 2002, op. cit. og Fischer, P. A. and Malmberg, G. 2001. Settled people don't move: On life course and (im-) mobility in Sweden. *International Journal of Population Geography* 10: 357-371

³ Jackman R., Savouri S. 1992. Regional migration in Britain: An analysis of gross flows using NHS Register Data. *Economic Journal*, 102, pp. 1433-50

⁴ Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

huse til etageboliger er i gennemsnit lidt længere end fra etagehuse til enfamiliehuse. Det er især flytninger fra by til land som medfører skift af boligform fra etagebolig til parcelhus.

Ønsker om realisering af livsstilsændringer

SBI's undersøgelse i 2005 af tilflyttere til udkantsområder¹ viste, at et andet motiv for flytning fra by til land er ønsket om en ændret livsstil. Det er ønsket om, at forlade en stresset hverdag i byen til et meningsfuld og afslappet liv i et mindre samfund med tætte sociale netværk. Denne type af tilflyttere har en drøm, de søger at realisere. På boligsiden handler drømmen om realisering af et boligprojekt. Gennem istandsættelse og ombygning søger de, at "få det som man vil have det". Men også forventninger om et godt nærmiljø og et ønske om nye sociale relationer indgår i drømmen. De bygger på en forestilling om, at man her - i modsætning til livet i de større byer - kan opnå en mere tryktilværelse i et tættere og måske mere forpligtende fællesskab. Undersøgelsen viste imidlertid også, at en del tilflyttere blev skuffet i deres forventninger til det sociale samvær i landsbyerne.

En anden type af udflyttere søger især naturmæssige herligheder, men er ikke afhængige af sociale relationer til beboerne på stedet, fordi de bevarer deres sociale netværk, hvor de kommer fra. De pendler typisk ud af området, 'fjernarbejder' fra hjemmet, eller har forladt arbejdsmarkedet for at realisere en otiumtilværelse.

Omvendt er der eksempler på, at ældre par – hvor børnene har forladt hjemmet – har ønsker om at realisere en mere urban livsstil, og forlader parcelhuset, eller landejendommen, for at flytte i lejlighed i bykerner eller ved havnefronter.

Ønsker om tilbagevenden til opvækstområde eller lokalisering i andet område, som man har tilknytning til

SBI's ovennævnte undersøgelse i 2005 viste også, at en del af tilflytterne til yderområder var personer, som var opvokset i områderne. Det er især yngre, der har fuldført en uddannelse, som vender tilbage til opvækststedet, men det kan også være andre, der af forskellige grunde får et opbrud i deres liv – fx skilsmisse eller pensionering – og vil tilbage til et sted, hvor de har tilknytning og et socialt netværk.

Generelt er det dog således, at man i gennemsnit flytter længere væk fra fødestedet. Strømmen går således mere væk fra opvækststedet end til det. Det gælder kun ved skilsmisser, at man flytter tættere på opvækststedet². Det er også mere almindeligt at enlige flytter tilbage, end at parhusstande gør det, – formentlig fordi de har mere brug for det sociale netværk på opvækststedet.

¹ Ærø T., Suenson V., Skifter Andersen H. 2005. *Bosætning i yderområder*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

² Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

Mobilitetens betydning for den regionale befolkningsudvikling

Den geografiske mobilitet betyder, at befolkningen i en vis udstrækning flytter mellem forskellige del af landet, og mellem mere og mindre urbaniserede områder. Disse flytninger betyder at nogle steder i landet får en fraflytning, og andre steder får en tilflytning. I de senere år har der været en nettotilflytning til de store byer og en fraflytning fra landområder – især de som ligger langt væk fra byerne. Men det har ikke altid været sådan. For eksempel var der i en periode før 1990 fraflytning fra Hovedstadsområdet og tilflytning til land- og yderområder¹. Flyttebevægelserne har især været styret af den samfundsøkonomiske udvikling. I 1970'erne flyttede industrivirksomhederne ud i Provinsen og skabte vækst der. I de senere år er meget af industrien outsourcet til andre lande og arbejdspladser nedlagte i periferien af landet, mens nye servicejobs er opstået i byerne. Uddannelserne er i de sidste 25 år i stor udstrækning blevet koncentreret i de store byer, hvilket har betydet en stor tilflytning af unge².

Af betydning for befolkningstilvæksten i de største bykommuner, som Københavns Kommune, har også været en stærk fysisk indsats for at gøre byerne mere attraktive at bo i med flere grønne områder, mindre forurening og flere aktivitetsmuligheder. Dette har medvirket til at mindske fraflytningen. Ændringer på boligmarkedet (se Kapitel 5) har i perioder desuden betydet, at den tidligere store udflytning til parcelhusområder i forstæder, og længere væk, i perioder er gået ned, fordi det er blevet sværere for unge familier at købe eget hus. Men dette mønster er begyndt at ændre sig i 2020 med større fraflytning fra København. Det har vist sig at ændringer i de økonomiske konjunkturer har haft stor betydning for udviklingen.

Flytninger mellem by og land

I en tidligere undersøgelse³ er landet blevet delt op i områder efter grad af urbanisering på følgende måde:

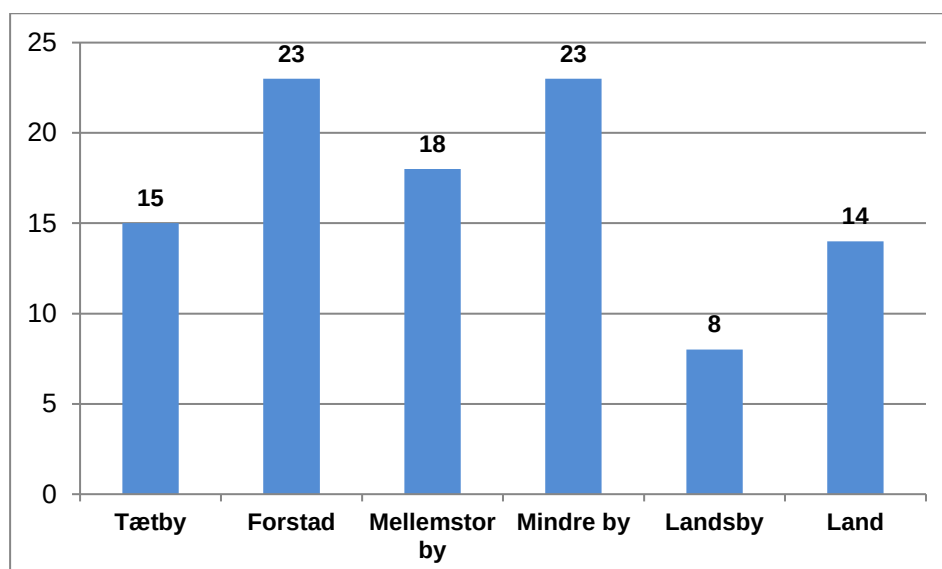
1. **Tætbyområder i større byer:** Sogne i større byer, hvor andelen af boliger i flerfamiliehuse er større end 40 pct., samtidigt med at andelen af boliger opført før 1950 er større end 60 pct.
2. **Forstæder ved større byer:** Øvrige sogne i byer med tætbyområder.
3. **Mellemstore byer:** Øvrige byer med mere end 10.000 indbyggere.
4. **Mindre byer:** Byer med 2.000 - 10.000 indbyggere.
5. **Landsbyer:** Byer med 200-2.000 indbyggere.
6. **Land:** Områder uden byer over 200 indbyggere.

Tætbyområder er de centrale dele af de større byer med en høj koncentration af ældre etageboliger. Forstæderne er de øvrige dele af de større bysamfund. I figur 4.10 er vist befolkningens fordeling på disse urbaniseringstyper.

¹ Andersen H. T. og Nørgaard H. 2018. Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt. *Økonomi og Politik 4*, pp 7-19

² Skifter Andersen H. 2017, op.cit.

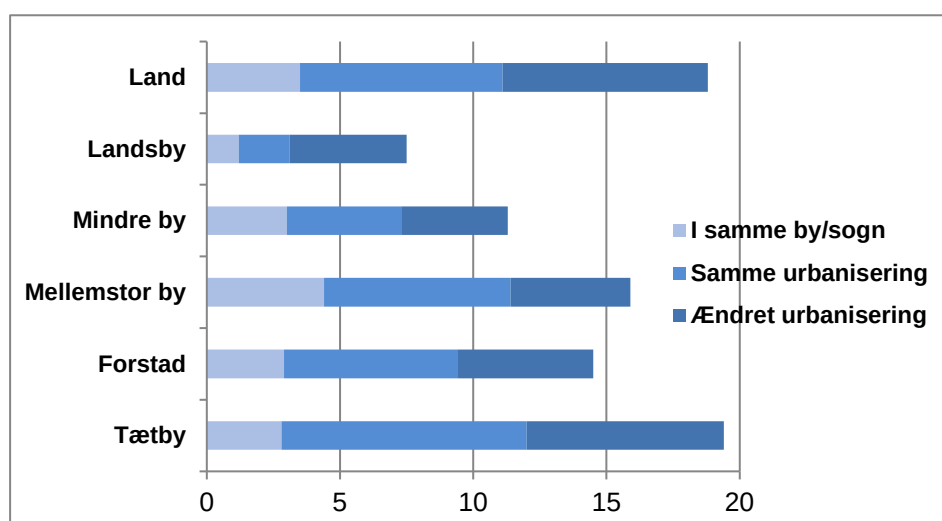
³ Skifter Andersen H. 2010 op.cit.



Figur 4.10. Befolkningen fordelt på urbanisering 2002 (%)¹

Ca. 15 pct. af befolkningen boede i 2002 i centrene af de større byer og andre 23 pct. i forstæder. I mellemstore og mindre byer boede hhv. 18 og 23 pct. Endelig var der 8 pct. i landsbyer og 14 pct. i landområder.

Mobilitetens omfang og retning er ikke den samme i områder med forskellig urbanisering fremgår det af figur 4.11.



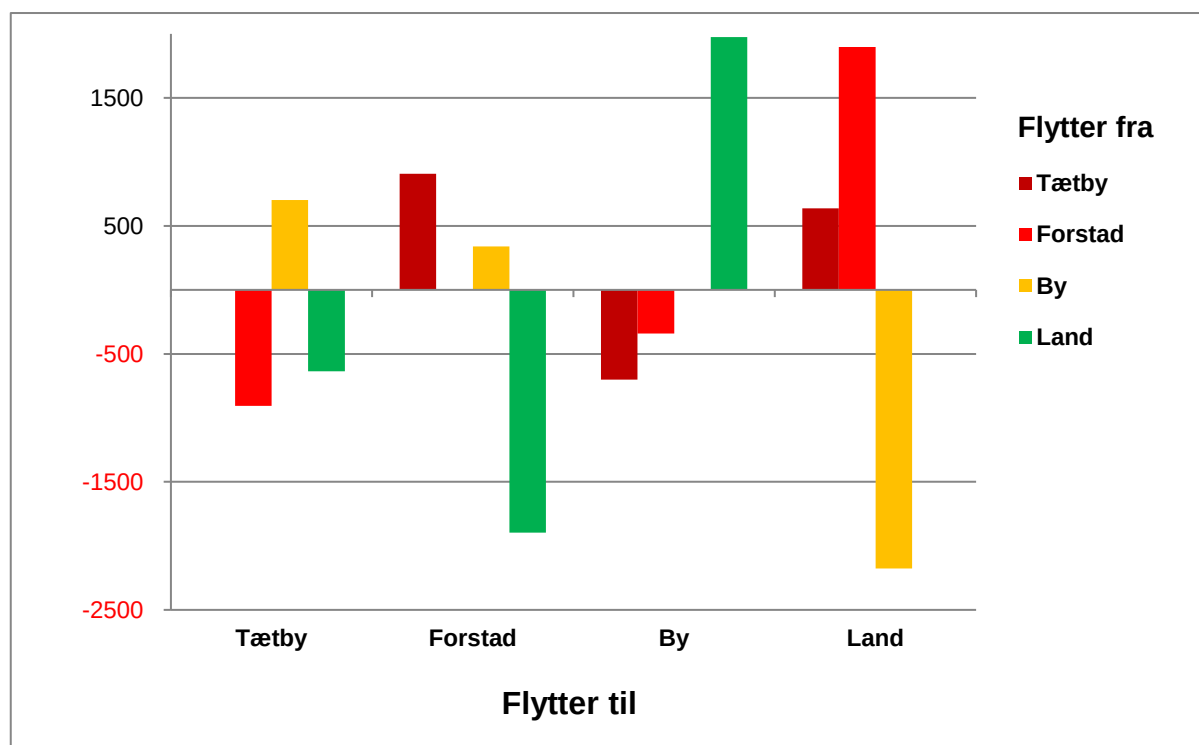
Figur 4.11. Flyttefrekvens pr år (%) i områder med forskellig grad af urbanisering, fordelt på om flytningen sker i samme by/sogn, indenfor samme urbanisering eller til anden grad af urbanisering 2002²

Landområder og tætbyer har den højeste mobilitet og i begge tilfælde går en stor del af flytningerne til steder med en anden urbaniseringsgrad. Beboerne i landsbyerne og de mindre byer er mest stabile.

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op.cit.

² Data fra Skifter Andersen H. 2010, op.cit.

Flytningerne mellem disse dele af landet følger et indviklet mønster. Alle urbaniseringstyper har flytteoverskud i forhold til nogle urbaniseringstyper, og overskud i forhold til andre. I figur 4.12 er vist omfanget af flytninger til hhv. tætbyer, forstæder, byer (mellemstore og mindre) og land (inkl. landsbyer). De positive felter over nulstregen betyder nettotilflytning – de negative under stregen nettofraflytning.

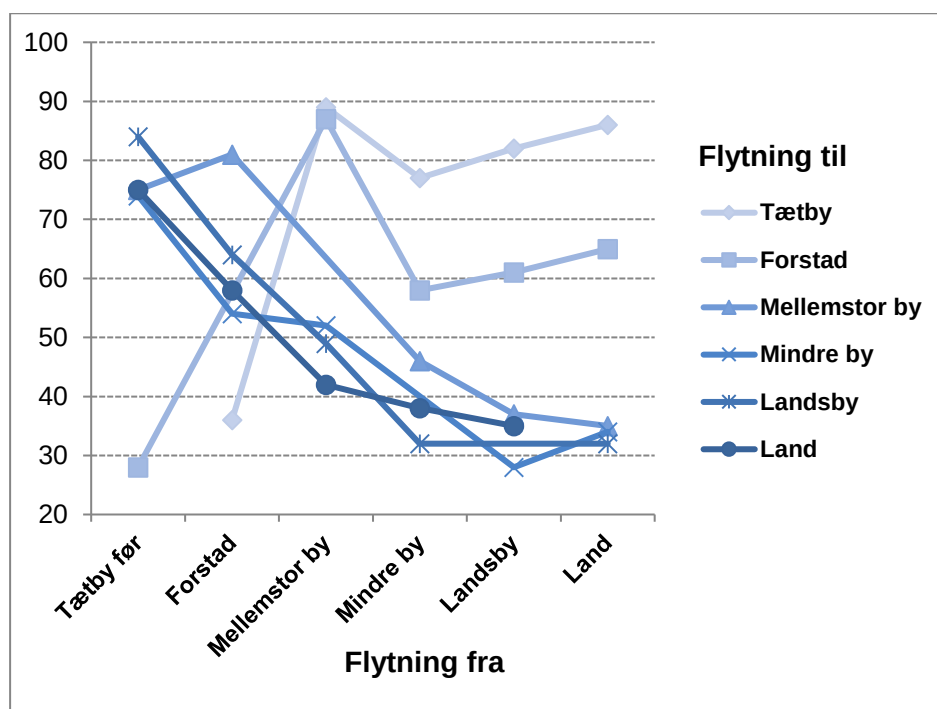


Figur 4.12. Antal nettotilflytninger pr år til områder med forskellig urbaniseringsgrad fra andre urbaniseringstyper 2002¹.

Figuren er et billede af bevægelserne i året 2002 – et billede som kan se lidt forskelligt ud i forskellige år. For eksempel så det anderledes ud lige efter finanskrisen i 2007. I 2002 havde tætbyområderne nettotilflytning fra de mindre og mellemstore byer, men fraflytning til både forstæder og landområder. Alt i alt var der i 2002 en nettofraflytning fra tætbyerne. Nedenfor vil vi se nærmere på, hvad dette har betydet i Københavns Kommune. Forstæderne havde især tilflytning fra tætbyområder, og også fra andre byer, men fraflytning til landområderne. Mindre og mellemstore byer havde derimod en nettotilflytning fra landområderne. Endelig flyttede beboere i landområderne primært til de samme byer. Til gengæld kom der nye beboere fra de større byer.

Disse forskellige typer af flytninger mellem land og by har forskellig længde. I figur 4.13 er vist flytteafstanden i km ved flytninger fra områder med forskellige grader af urbanisering til andre områder.

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op.cit., tabel 19.



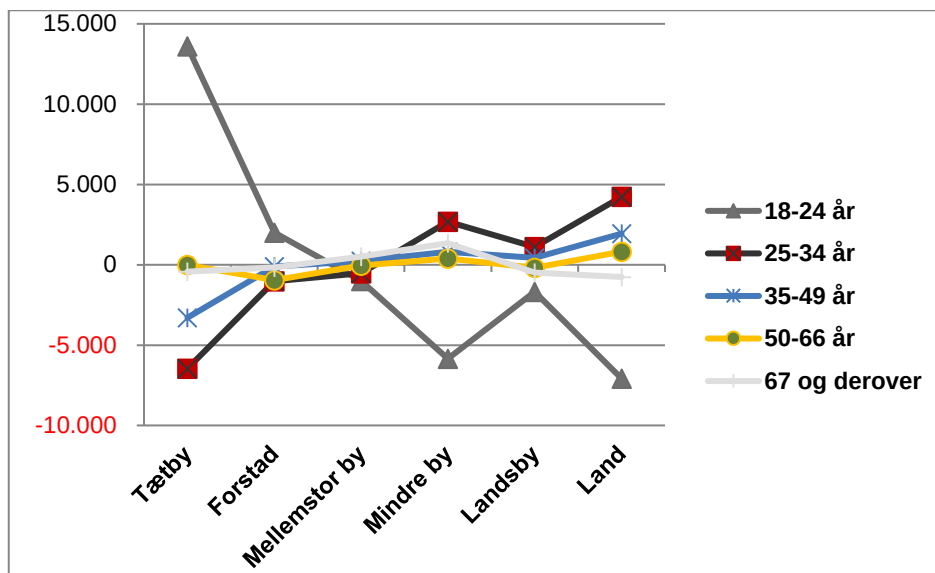
Figur 4.13. Flytteafstand (km) ved flytning fra forskellige urbaniseringstyper til andre 2002¹

De længste flytninger er til og fra de større byers tætbyer og forstæder. Især flytninger fra mellemstore byer til større byer er lange, og tildels også flytninger fra landområder til tætbyer. Flytninger fra landområder og mindre byer til forstæderne er ikke helt så lange.

Flytningerne fra tætbyerne til forstæderne er korte, hvilket indikerer at de foregår indenfor samme større by. Flytningerne mellem by og land udenfor de store byer er generelt relativt kortere, og falder med urbaniseringsgrad. Det indikerer at disse flytninger normalt sker indenfor samme område af landet.

Det er forskellige aldersgrupper, der flytter til og fra land og by. I figur 4.14 ses, hvilke aldersgrupper, der flyttede til og fra urbaniseringstyperne i 2002. De dele af figuren, som ligger under nulstregen, er nettoaflytning.

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op. cit.



Figur 4.14. Nettotilflytning (+ eller -) til urbaniseringstyper for forskellige aldersgrupper 2002¹

Tilflytterne til tætbyerne består primært af unge i alderen 18-24 år – især studerende. Men samtidig har tætbyerne nettofraflytning af alle andre aldersgrupper – især de 25-49 årige og især børnefamilier. I forstæderne er der mere balance i til- og fraflytningen af aldersgrupper, men også her var der nettotilflytning af unge og fraflytning midaldrende og ældre. De unge børnefamilier fra tætbyerne rykkede især ud til mindre urbaniserede steder i mindre byer og landområder. Bortset fra de helt unge var de ældre over 67 år den eneste gruppe, som flyttede mod større urbanisering. De flyttede fra landområder ind til mindre og mellemstore byer for at komme tættere på service og byliv².

Flytninger mellem vækst- og stagnationsområder

Den økonomiske udvikling, med arbejdspladser og beskæftigelse, har ikke været ens i forskellige dele af landet. I de sidste 30 år har der især været vækst omkring Hovedstadsområdet og i de østjyske byer. Dette har haft en vis betydning for den geografiske mobilitet. I den tidligere nævnte undersøgelse blev landet opdelt i fire grupper:

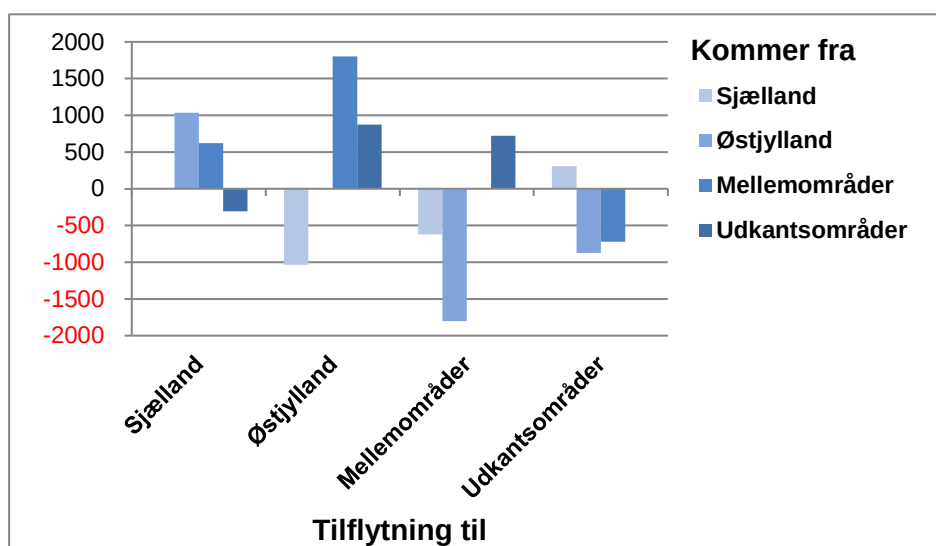
1. **Hovedstadsområdet** med arbejdskraftopland i hele **Sjælland** og det østlige Lolland-Falster.
2. **Østjylland** bestående af Trekantsområdet og Århusregionen.
3. **'Mellemområder'**, som er en restgruppe.
4. **Yderområder** bestående af Østlolland, Bornholm, Sydfyn og Øerne, Sydvestlige Sønderjylland, Lemvig området, Grenå området, Samsø, Morsø-Skive, Thy og Nordjylland bortset fra Aalborg området.

Siden midten af 1990'erne har der været en nettotilflytning til især Hovedstadsområdet, men også til Østjylland, og en fraflytning fra mellemområderne og

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op. cit.

² Dette blev også påvist i Andersen H. T. 2016. *Bolig og bosætningspræferencer i Hjørring Kommune*. SBI 2016:11, Statens Byggeforskningsinstitut.

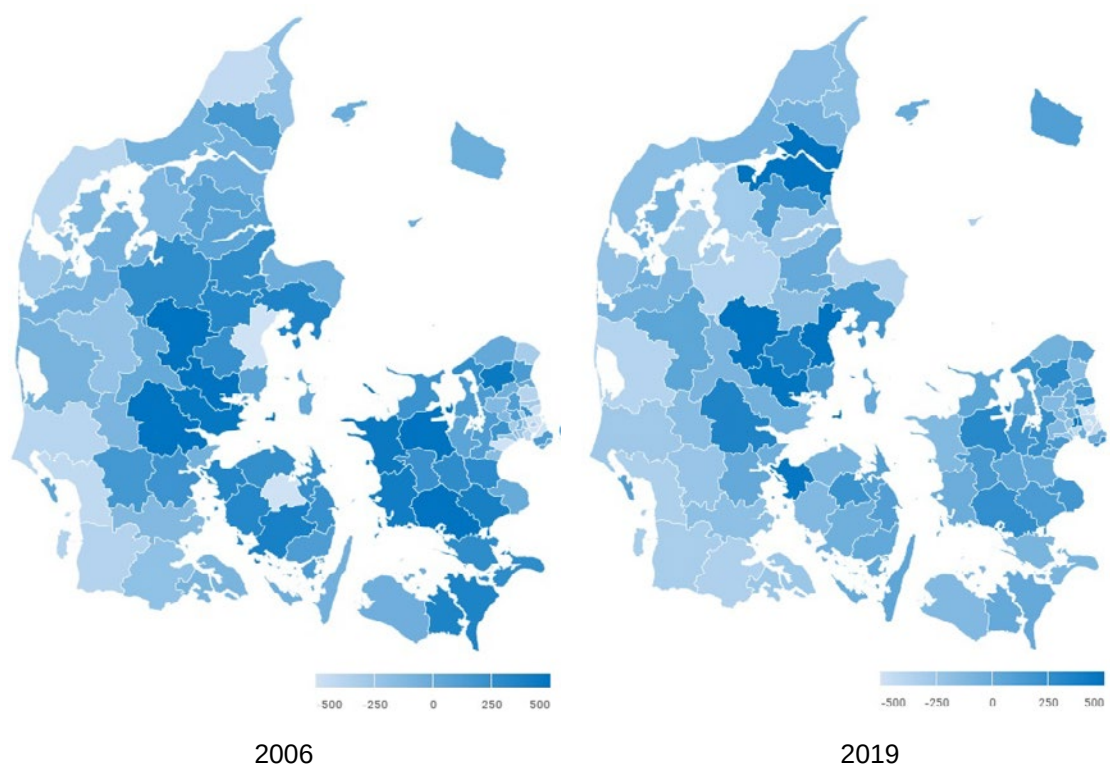
yderområder. I figur 4.15 vises, hvor nettotilflytningen kommer fra (og fraflytningen til) for de definerede områder.



Figur 4.15. Nettotilflytning til områder med forskellig vækst fra andre områder 2002¹

Nettotilflytningen til Hovedstadsområdet, og resten af Sjælland, kom især fra Østjylland og fra mellemområder på Fyn og i Jylland. Derimod var der en netto-fraflytning til yderområderne, hvilket er i overensstemmelse med den ovenfor viste fraflytning fra større byer til landområder. Østjylland mistede indbyggere til Sjælland, men fik til gengæld tilflyttere fra mellem- og yderområder. Mellemområder fik tilflytning fra yderområder, men fraflyttere til vækstområderne. Yderområder mistede folk til Østjylland og mellemområder, men fik tilflytning fra Sjælland.

¹ Data fra Skifter Andersen H. 2010, op. cit.



Figur 4.16. Nettotilflytning til kommuner i hhv. 2006 og 2019¹

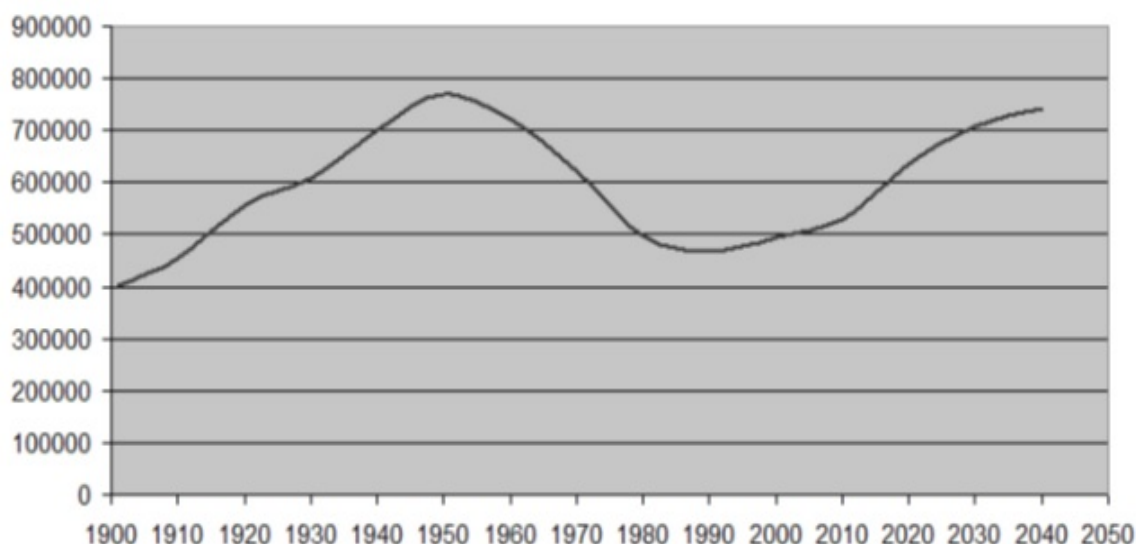
I figur 4.16 ses nettotilflytningen til de enkelte kommuner i hhv. 2006 og 2019. 2006 var i slutningen af højkonjunktoren før finanskrisen, og der var nettofraflytning fra alle de store bykommuner og dele af Hovedstadsområdet. Tilflytningskommunerne lå tæt på disse byer på hhv. Sjælland og i det østlige Jylland. Lige efter finanskrisen blev dette mønster vendt helt på hovedet, som vist nedenfor med udviklingen i Københavns Kommune. I 2019 er der imidlertid igen fraflytning fra den centrale del af Hovedstadsområdet og en vis vækst i nogle af de sjællandske kommuner, men ikke til alle. Omkring Aarhus er det kun de nærmeste forstadskommuner, der fortsat har tilflytning. Yderområderne har haft fraflytning både i 2016 og 2019.

Til og fraflytningen fra Københavns Kommune

Københavns Kommune er den centrale del af Hovedstadsområdet. Kommunes udvikling har været tæt forbundet med Hovedstadsområdets udvikling, men der har også gennem tiden været forskelle på udviklingen i Kommunen og i resten af området, som er kommet til udtryk i flytninger og befolkningsudvikling².

¹ Kilde Statistikbanken

² Andersen H.T. og Skifter Andersen H. 2016. Fra provinsen til forstæderne – vandring og bosætning i København. I Kristensen H. og Christiansen O. *Har forstaden erobret byen?* Byplanhistorisk skrift nr. 77



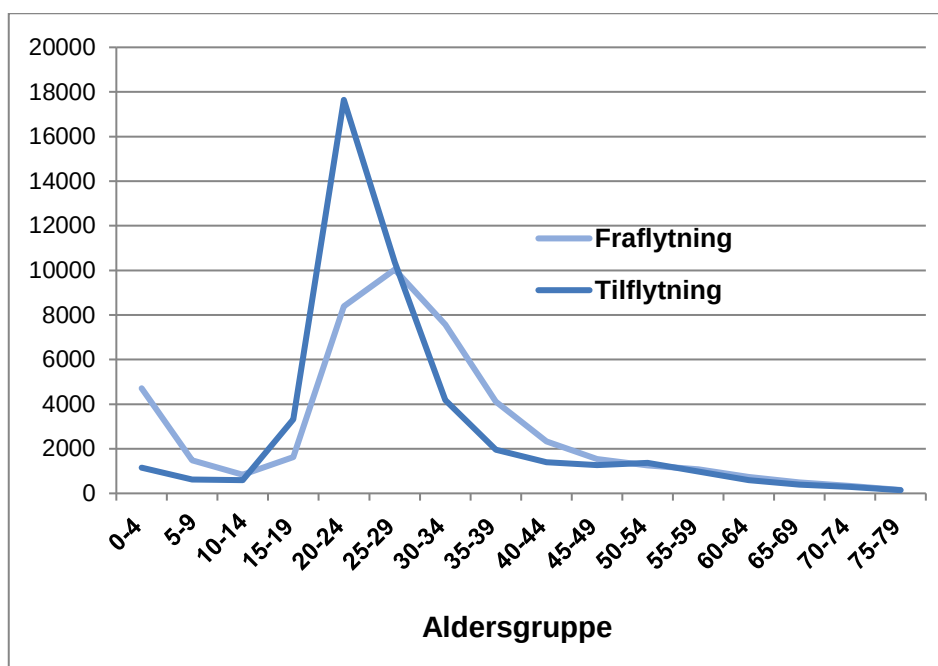
Figur 4.17. Befolkningsudviklingen i Københavns Kommune og prognose til 2040¹

Befolkningen i Københavns kommune (se figur 4.17) steg markant gennem den første halvdel af det 20. århundrede og toppede i 1950. Herefter satte en kraftig nedgang i folketallet ind, en nedgang der varede til omkring 1990: Godt 300.000 borgere forlod kommunen; langt de fleste til fordel for forstadskommunerne, der kunne lokke med moderne boliger, lys og luft, nye institutioner og indkøbscentre, men der var også en nedgang for Hovedstadsområdet som helhed i denne periode, fordi industrien i København lukkede i stor stil, samtidig med at nye industrier blomstrede op i Jylland. Det var i forstæderne fremskridtet buldrede frem, mens den gamle by sank sammen i en blanding af dårlige og forældede boliger, nedslidt infrastruktur og forfaldne havne- og industriarealer. De, der flyttede fra København, var de unge familier, veluddannede, med fast arbejde og gode indkomster. Denne udviklingsfase, forstadsudviklingen eller suburbaniseringen, ramte næsten overalt i den vestlige verden de gamle bycentre, der imidlertid fik en renæssance fra 1990'erne og frem. Men måske mindre drevet af ændrede præferencer end af ændrede økonomiske, erhvervs- og uddannelsesmæssige forhold.

Det har imidlertid vist sig at til- og fraflytningen til Københavns Kommune ændrer sig meget over tid – især afhængigt af de økonomiske konjunkturer. Tilflytterne til byen er først og fremmest unge, der starter på uddannelse, som det fremgår af figur 4.18. Fraflytterne er især unge familier med mindre børn. Kommunen har således i alle årene haft en nettofraflytning af børnefamilier².

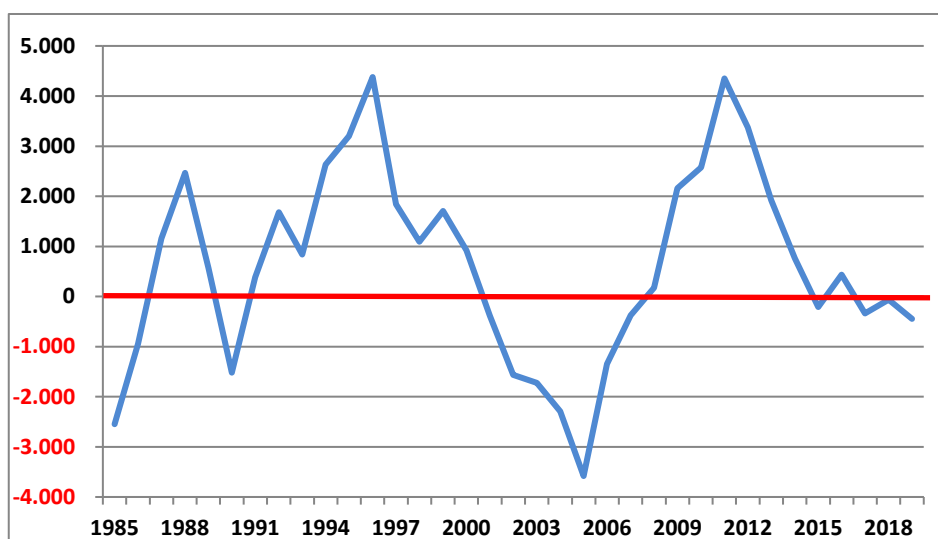
¹ Andersen H.T. og Skifter Andersen H. op.cit.

² Andersen H.T. og Skifter Andersen H. op.cit.



Figur 4.18. Til- og fraflytningen til Københavns Kommune 2018, fordelt på aldersgrupper¹

Tilflytningen er således ret stabil, bortset måske fra den del af den der skyldes arbejdsmarkedet. Fraflytningen har derimod vist sig at være meget ustabil. Den har været stærkt afhængig af boligmarkedet og efterspørgslen efter ejerboliger, som igen har afhængt af konjunkturerne. Under højkonjunkturer har mange børnefamilier forsøgt at realisere deres stærke præferencer for enfamiliehus (se Kapitel 3) i forstæder og længere væk. Under lavkonjunkturer er de forblevet i deres lejlighed i byen. Denne ustabilitet har betydet at Københavns Kommune i perioder har haft nettotilflytning fra øvrige land – i andre perioder nettofraflytning, som vist i figur 4.19.



Figur 4.19. Udviklingen i antal nettotilflyttede (tilflytning minus fraflytning) til Københavns Kommune fra det øvrige land 1985-2019²

¹ Kilde Statistikbanken

² Kilde Statistikbanken

Under højkonjunktoren i 00erne havde Københavns Kommune således netto-
fracflytning, mens finanskrisen fik færre til at flytte ud af kommunen. Det samme
forløb har man set med tidligere konjunkturændringer.

5 Boligen som forbrugs- og investeringsgode

Boliger er normalt ikke noget der bare stilles til rådighed af samfundet, selv om det offentlige i mange lande støtter boligforsyning og boligforbrug. Boligen er et forbrugsgode, der tilvejebringes på markedsvilkår. Det særegne ved boliger, i forhold til andre forbrugsgoder, er, at de har en meget lang levetid og er meget dyre. Det sidste skyldes blandt andet at de kræver en grund at ligge på, og at der stilles meget høje krav til bygningerne, som vi beskrev det i Kapitel 2.

Hvad bestemmer prisen på boliger?

Prisen på boliger og boligejendomme er i en vis udstrækning bestemt af boligernes størrelse, kvalitet og beliggenhed. Alt andet lige er store boliger med høj kvalitet dyrere end små med lav kvalitet. Nybyggede boliger har oftest en høj kvalitet, mens ældre boliger kan være nedslidte, eller mangle faciliteter, og have en forældet indretning. Ældre boliger er derfor – alt andet lige – billigere end nybyggede boliger. Men prisen på boliger er ikke kun bestemt af, hvad det har kostet at opføre bygningerne, og om de er dårligt eller godt vedligeholdte. Grundprisen kan udgøre en meget stor andel af boligprisen. Afhængigt af hvor boligen ligger, kan der være meget store forskelle på, hvad grunden, og dermed boligen, koster.

Priser på grunde er ikke, som for andre forbrugsvarer i samfundet, bestemt af hvad det koster at producere. Grunde er unikke, på den måde at hver grund har sine særlige egenskaber mht. omgivelser og beliggenhed i forhold til mere eller mindre attraktive steder. Det har betydning om grunden ligger ved attraktive naturgoder som skov, åbent land, søer og strande, eller er tæt på mindre attraktive ting med støj og forurening, som stærkt trafikerede veje og industrianlæg. Det har også betydning, om den ligger i nærheden af byliv, forretninger, offentlig service, kulturudbud og arbejdspladser. Tidsforbrug til transport til og fra arbejde – kaldet pendling – er vigtigt for de fleste mennesker på arbejdsmarkedet, og arbejdspladser, byliv, forretninger og service findes først og fremmest i større byer. Som en følge heraf er der en stærk sammenhæng mellem grundenes pris og deres afstand til bycentre. Jo længere væk grunden ligger, jo lavere grundværdi¹. Grunde tæt på bycentre er ekstremt dyre, mens grunde i landområder langt fra byerne er billige. Jo større byerne er, jo dyrere er grunde tæt på centrum.

Når man taler om at boligpriserne stiger, er det i virkeligheden grundværdierne, der stiger. Bygningerne på en grund kan nemlig til enhver tid udskiftes med nye bygninger, hvorfor bygningsprisen begrænses af, hvad det koster at opføre en ny bygning. Grundpriserne stiger, når der er flere mennesker der gerne vil bo et bestemt sted. Når flere flytter til de store byer (og færre forlader dem) betyder

¹ Alonso W. 1964. *Location and land use. Toward a general theory of land rent*. Cambridge, Mass.: Harvard University

det, at grundpriserne, og dermed boligpriserne, stiger. Det er sket i Hovedstadsområdet gennem en årrække. Omvendt falder priserne steder, som har befolkningsstilbagegang, fx i de såkaldte yderområder.

Som beskrevet i Kapitel 7 har boligpolitikken haft stor betydning for udviklingen i priser på grunde og boliger. Jo nemmere det er at få finansieret boligkøb, og jo mindre boliger beskattes, jo højere bliver priserne. Den kommunale boligpolitik har også betydning, fordi kommunerne regulerer tilførslen af nye byggegrund, og kan bestemme hvilke boliger de skal bruges til. I nogle kommuner er mangel på byggegrunde en væsentlig årsag til høje priser på grunde og boliger.

Ejerformer og boligudgifter

Boliger kan på grund af deres høje pris og lange levetid ikke bare købes og forbruges. Det normale er, at man enten selv låner penge til at købe sin bolig, eller at man lader andre investere i den, hvorefter man kan leje den og betale en løbende husleje. Der findes i alle lande forskellige *ejerformer* for boliger, som er bestemmende for de økonomiske og andre vilkår, man har i sin bolig. I Danmark har vi følgende ejerformer:

- *Ejerboliger i enfamiliehuse*: Beboerne ejer både bygningen, selve boligen og den grund den ligger på.
- *Ejerlejligheder*: Beboerne ejer selve boligen, der indgår i en bygning fælles med andre boliger og ejere. Bygningen og grunden ejes i fællesskab med de øvrige ejere i en ejerforening.
- *Andelsboliger*: Ejendommen og dens boliger ejes af en andelsboligforening (i andre lande kaldet co-operative). Beboerne er medlemmer af foreningen, og har et andelsbevis der giver dem ret til at bruge en bestemt bolig
- *Private udlejningsboliger*: Ejendom og boliger ejes af en privatperson eller et selskab, som udlejer boligerne til beboerne.
- *Sociale udlejningsboliger (i Danmark såkaldte Almene boliger)*: Boligerne ejes af et offentligt eller selvejende boligselskab, og støttes og reguleres af det offentlige.

Økonomisk og juridisk set er boliger og bygninger (med grunde) opdelt i ejendomme. I ejerboliger er hver bolig en selvstændig ejendom, uanset om det er enfamiliehuse eller ejerlejligheder. I andelsboligforeninger er alle foreningens boliger og bygninger normalt en samlet ejendom. For udlejningsboliger er en bygning med flere boliger normalt en selvstændig ejendom, men der kan også være flere bygninger inkluderet.

Forskelle i de økonomiske forhold i ejerformerne i Danmark

De økonomiske forhold er meget forskellige for beboere af forskellige boligformer, som det fremgår af tabel 5.1.

Tabel 5.1. Udgifter, skatter og kapitalforhold i de fem boligformer

	Ejerboliger i enfamiliehuse	Ejerlejligheder	Andels-boliger	Private udlejnings- boliger	Almene boliger
Indskud /egenkapital	Udbetaling	Udbetaling	Udbetaling	Depositum	Lejerindskud
Lån	Realkreditlån + evt. banklån	Realkreditlån + evt. banklån	Banklån til køb af andel		
	Renter og afdrag på lån	Renter og afdrag på lån	Renter og afdrag på lån til andel	Husleje	Husleje
Løbende udgifter	Udgifter til vedlige- holdelse af bolig og bygning	Vedligeholdelse af bolig	Vedligeholdelse af bolig		
	Evt. bidrag til grund- ejerforening	Bidrag til ejerfor- ening	Husleje til boligfor- ening		
Skatter	Skattefradrag for renter	Skattefradrag for renter	Skattefradrag for renter til andelslån		
	Ejendoms-værdiskat Grundskatter	Ejendoms-værdiskat Grundskatter			
Individuel boligstøtte	Nej	Nej	Kun pensionister	Ja	Ja
Kapitalgevinster	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej

Når man flytter ind i en bolig, skal man altid betale et eller andet beløb for blot at få boligen. I ejerboliger køber man sin bolig og skal betale købsprisen. Man kan få lån som realkreditlån, der gives med sikkerhed i ejendommen, og er den billigste form for lån, fordi der er sikkerhed for lånet i ejendommen. Man kan normalt låne det mest af det, der skal bruges for at købe boligen, pt. op til 80 pct. Noget af resten kan finansieres med banklån, men der er altid krav om en vis egenbetaling, som ofte kaldes for en udbetaling. Det er afhængigt af ens personlige økonomi, men ofte ca. 5-10 pct. af købsprisen.

I andelsboliger køber man en andel i andelsboligforeningen, som giver ret til at bo i en bestemt bolig. Andelen beregnes som forskellen mellem ejendommens værdi og den fælles gæld, som foreningen har. Man kan få banklån til køb af andelen, men må også selv kunne skyde penge ind. Banklånene er såkaldte personlige lån med en højere rente end realkreditlån, fordi bankernes sikkerhed er lavere.

Ved indflytning i private udlejningsboliger kræves som regel, at man indbetaler et depositum – ofte svarende til 3 måneders husleje. I almene boliger kræves det, at lejerne indskyder en del af det boligen har kostet at opføre (3-4 pct.). Hvis en boligsøgende ikke har pengene kan de ofte, efter ansøgning, lånes af kommunen.

De løbende udgifter i ejerboliger udgøres primært af renter og afdrag på lån, som er optaget ved købet. Der er også udgifter til løbende vedligeholdelse af boligen og grunden. Desuden skal man have en bygningsforsikring mod brand o.a. I ejerlejligheder, som normalt ligger i flerfamiliehuse, er det en ejerforening

der står for vedligeholdelse og drift af bygningen som helhed. Man betaler derfor et bidrag til ejerforeningen.

Lejerne i både private udlejningsboliger og almene boliger betaler kun husleje til ejerne, som så er ansvarlige for vedligeholdelse, forsikring mv. Ofte foretager lejerne imidlertid selv renovering af deres lejlighed for egen regning.

I andelsboliger er der renter og afdrag på lån til køb af andelsbevis. Man betaler desuden husleje til andelsboligforeningen, som klarer bygningsvedligeholdelsen, og betaler renter og afdrag på eventuelle lån, som foreningen i fællesskab har optaget i ejendommen. Beboerne betaler selv for vedligeholdelsen af boligen.

Det er svært at sammenligne de økonomiske forhold i forskellige andelsboliger. I ejerboliger er den såkaldte kontantpris et godt sammenligningsgrundlag. I andelsboliger skal man både sammenligne prisen på andelsbeviset og huslejen. Foreninger med høj gæld har små andelsværdier, men til gengæld høje huslejer. I foreninger med en lille gæld er andelsværdien høj og huslejen lav. Desuden kan vurderingen af ejendommen, og dermed andelsværdien, være foretaget ud fra forskellige principper. Tidligere brugte man den offentlige ejendomsvurdering. I de senere år er man gået over til såkaldte valuarvurderinger, hvor en ejendomsmægler giver et bud på, hvad ejendommen ville være værd som udlejningsejendom. Denne nye metode har betydet et væsentligt løft i andelsværdierne.

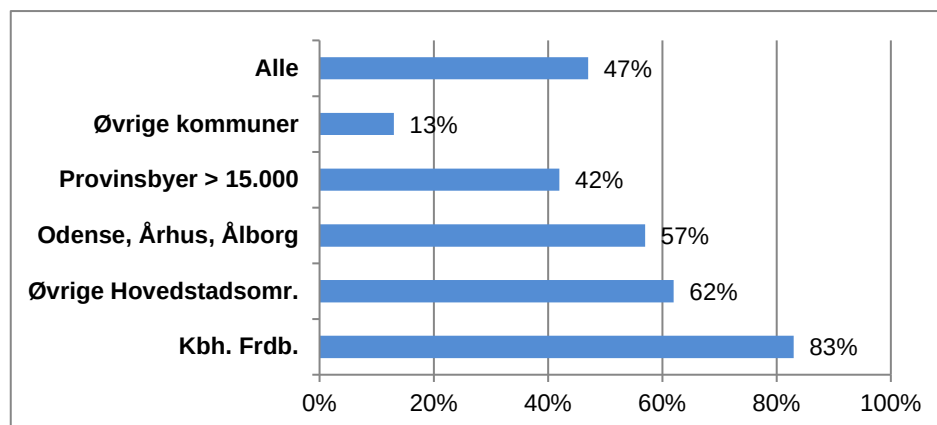
Udgifter til renter på lån til køb af ejerbolig eller andelsbevis kan trækkes fra i skat og reducere skatten med 30 pct. af udgiften. For at neutralisere denne skattefordel betaler beboerne i ejerboliger en såkaldt ejendomsværdiskat, der normalt beregnes som 1 pct. af den skattemæssige ejendomsværdi fastsat af Staten. Begrundelse for dette er, at boligejeren teoretisk set er sin egen udlejer og bor gratis i sin bolig. I mange lande har der således været en beskatning af en såkaldt '*imputed income*' (i Danmark kaldet *lejeværdi*) hos ejerne. Denne skulle svare til nettoværdien af den gratis boligservice, som de opnår ved at bo i en bolig de selv ejer. I de fleste lande har beskatningen af imputed income slet ikke været på samme niveau som beskatningen af indkomster fra boligudlejning eller andre investeringer¹. Dette har betydet at ejere af egen bolig har haft skattefordele, og dermed indirekte er blevet subsidieret af Staten. Nogle lande – herunder Danmark - har dog i de senere år i stedet valgt at reducere skattefradrag for renteudgifterne.

Derudover betaler ejerne en skat til kommunerne af grundens værdi, kaldet grundskyld eller ejendomsskat. Skatteprocenten fastsættes af den enkelte kommune, mens grundens værdi fastsættes af Staten. I ejerlejligheder er grundens værdi fordelt på de enkelte boliger efter deres størrelse. I andelsboliger er det foreningen som betaler grundskatterne, dvs. beboerne betaler over deres husleje. Der betales ikke ejendomsværdiskat i andelsboliger.

I lejeboligerne betaler beboerne kun husleje. Det er udlejerne som så betaler alle udgifterne til lån, vedligeholdelse og skatter. I en stor del af udlejningsboligerne i Danmark kan huslejen ikke frit fastsættes af udlejerne. I de almene boliger er der faste regler for, hvordan huslejen fastsættes, som er baseret på de

¹ Se fx Haffner M. og Oxley M. J. 1999. Housing Subsidies: Definitions and Comparisons. *Housing Studies Volume 14, 1999 - Issue 2*

udgifter der er i ejendommene, bl.a. renter og afdrag på de lån, der blev optaget ved opførelsen eller ved senere renovering. Udover disse udgifter betaler almene lejere også et bidrag til en fælles fond for almene boliger, kaldet Landsbyggefonden. Den måde huslejen fastsættes på, betyder at der er relativt store forskelle på, hvad man betaler i forskellige almene boliger. De ældre boliger blev opført på et tidspunkt, hvor det var billigere at bygge, og har en mindre belåning. De har derfor – alt andet lige - lavere udgifter til lån end de nyere, men måske samtidigt højere vedligeholdelsesudgifter. forskellene udlignes dog i en vis grad via betalingerne til Landsbyggefonden.



Figur 5.1. Andel af private udlejningsboliger, som principielt var underlagt reglerne om omkostningsbestemt husleje i 2004¹

I private udlejningsboliger er de fleste af boligerne underlagt den såkaldte huslejeregulering. Den mest restriktive regulering kaldes den 'omkostningsbestemte husleje'. Den gælder for boliger i ejendomme med mere end 6 boliger, opført før 1992, i kommuner hvor man har besluttet, at reglerne skal være gældende. Det gælder i næsten alle kommuner. Reglerne indebærer, at huslejen skal fastsættes ud fra de omkostninger, der er forbundet med at drive ejendommen med et tillæg for et kapitalafkast for ejerne².

I figur 5.1 vises hvor stor en andel af de private udlejningsboliger i forskellige dele af landet, der som udgangspunkt har været underlagt den omkostningsbestemte husleje. I løbet af de sidste 20 år er der imidlertid en hel del af disse boliger, som er kommet ud af denne regulering. Det er sket ved en særlig regel i boligreguleringsloven, som gør det muligt at ændre reguleringen ved genudlejning, når blot ejeren investerer en vis sum penge i forbedring af boligen³. Ifølge en rapport fra Boligministeriet i 2019⁴ har paragraffen betydet, at ca. 33 pct. af de boliger, som tidligere har haft omkostningsbestemt leje, nu har fået en friere lejefastsættelse. Der må derudover være en del ejendomme, hvor kun enkelte

¹ Kilde: Skifter Andersen H. 2006. *Private udlejningsboligers rolle på boligmarkedet. En registeranalyse*. Statens Byggeforskningsinstitut.

² Se nærmere i Skifter Andersen H. og Skak M. 2007. *Privat boligudlejning - motiver, strategier og økonomi*. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Der er tale om paragraf 5, stk 2 i Boligreguleringsloven.

⁴ Transport og Boligministeriet 2019. *Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2*

boliger er ændret, men hvor alle de boliger der fraflyttes fremover også vil blive ændret. På sigt vil reglerne betyde, at kun få private udlejningsboliger vil have omkostningsbestemt husleje. Det vil betyde stigende huslejer. Den gennemsnitlige huslejestigning, ved brug af paragraffen, er i rapporten beregnet til 81 procent. Det må antages, at den er noget højere i København, hvor der er et meget stort pres på boligmarkedet.

For de øvrige boliger gælder en mere løs regulering, som siger, at huslejen ikke må overstige hvad der kaldes '*Det lejedes værdi*'. Princippet er, at huslejen ikke væsentlig må overstige det niveau som gælder for tilsvarende lejligheder i det lokale område. Det er en regel som er meget svær at håndhæve.

Afhængigt af hvilke regler, der gælder, har vedligeholdelsesudgifter og skatter betydning for hvor stor huslejen er. I almene boliger, og den del af de private udlejningsboliger, som er underlagt omkostningsbestemt husleje, vil stigende driftsudgifter automatisk føre til stigende huslejer.

Familier med lav indkomst og høje huslejer kan få individuel boligstøtte, såkaldt *boligsikring* eller boligydelse, men i princippet kun i lejeboliger. Støtten er beregnet på grundlag af regler om husstandens størrelse, indkomst og formue, samt boligens størrelse og husleje¹. Pensionister kan få en såkaldt *boligyldelse* efter mere gunstige regler, og støtten kan også gives i andelsboliger.

En af fordelene ved selv at eje sin bolig er, at der generelt har været en tendens til at boligejendomme stiger i værdi, som beskrevet mere nedenfor. Når boligen efter en årrække sælges, og man får en højere pris end man købte den for, opnår man en kapitalgevinst. Andelshaverne får også en gevinst, hvis andelsværdien øges. Denne fordel har lejerne ikke.

Sammenligning af økonomien i ejer- og lejeboliger

Der er meget store forskelle på, hvad man betaler for at bo. Det afhænger ikke kun af forskelle i grundpriserne, som beskrevet ovenfor. I ejerboliger er det afgørende, hvor længe man har boet i boligen, fordi priserne er steget meget mere end inflation og lønninger. I den almene sektor er ældre boliger ofte noget billigere end nyere. I private udlejningsboliger afhænger huslejen af hvilken form for regulering der gælder. I andelsboliger afhænger boligudgifterne af hvilket vurderingsprincip der anvendes, men også af hvor længe man har haft boligen. Der er således store økonomiske uligheder på boligmarkedet.

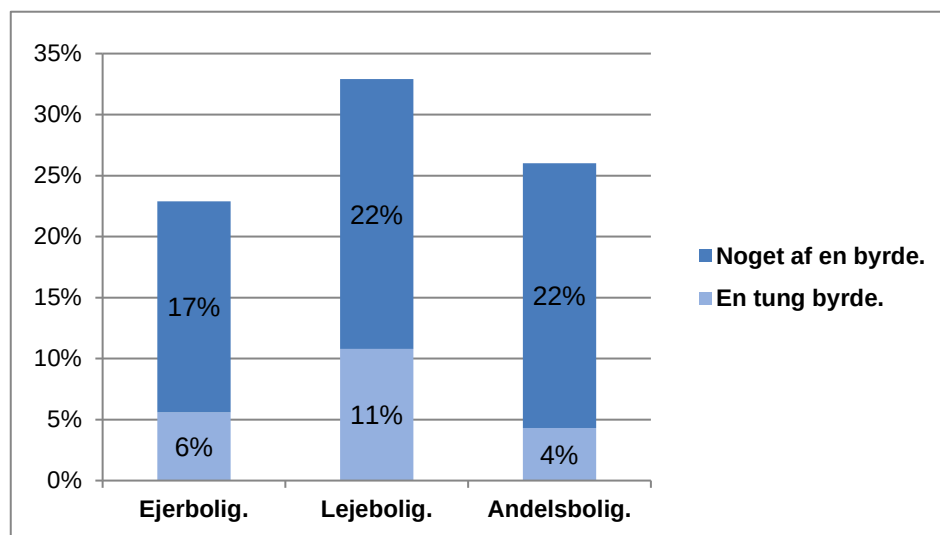
Det er meget svært at sammenligne økonomien i nybyggede ejer- og lejeboliger fordi de økonomiske forhold er så forskellige. En måde at gøre det på er at sammenligne såkaldte '*boligomkostninger*' på lang sigt (på engelsk '*user-costs*'). Dette gøres ved at se på de forventede udgifter og gevinster, som man over tid kan opnå i de forskellige boligformer. De beregnede boligomkostninger afhænger af forventninger om det fremtidige renteniveau og udviklingen i ejendomspriserne. Nogle beregninger, som Socialministeriet gennemført i 2006² af boligomkostninger i nybyggede boliger, viste at andelsboliger på kortere sigt var

¹ Se nærmere på <https://www.borger.dk/bolig-og-flytning/Boligstoette-over-sigt/Boligstoette-soege>

² Socialministeriet 2006. *Sammenligning af boligomkostninger mellem boligtyperne* til brug for besvarelsen af spørgsmål 17, stillet af Boligudvalget. ØSK-bolig.

billigst efterfulgt af almene boliger. På længere sigt var ejerboliger på niveau med andelsboliger pga. større kapitalgevinster. Disse beregninger blev imidlertid gennemført på grundlag af forudsætninger om renteniveau og prisudvikling, som ikke gælder i 2020. Den lave rente i de senere år har betydet, at private udlejningsboliger er blevet langt mere konkurrencedygtige.

I en undersøgelse i 2008 blev et udsnit af befolkningen i forskellige ejerformer spurgt om boligudgifterne var en tung økonomisk byrde eller noget af en byrde (figur 5.2).



Figur 5.2. Andelen af beboere i tre ejerformer, som mener at deres boligudgift er en tung eller noget af en byrde 2008¹

Det er lejerne som oftest føler at deres boligudgift er en tung byrde, efterfulgt af andelshaverne, mens ejerne sjældnest gør det. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at boligudgifterne er højere for lejere, men nok mere at de generelt har en lavere indkomst.

Hvad er afgørende for valg af ejerform²

I den økonomiske forskningslitteratur om boligefterspørgsel har der kun i begrænset omfang været fokus på valg af ejerform, og hvorfor nogle husstande vælger at flytte i eje- eller lejeboliger. Økonomerne ser investering i ejerboliger som en beslutning, der tages uafhængigt af beslutninger om boligforbrug³. At

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008. *Befolkningens boligønsker*. Center for Bolig og Velfærd, RealDania Forskning

² Dette afsnit er delvist baseret på min artikel: Skifter Andersen H. 2011. Motives for Tenure Choice during the Life Cycle: The Importance of Non-Economic Factors and Other Housing Preferences, *Housing, Theory and Society*, 28: 2, 183 — 207

³ Arnott R. 1987. Economic theory and housing. In Mills, E. S. *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume II. Elsevier Publishers

købe et hus ses som en investering, der kun afhænger af de forventede økonomiske afkast og risici ved investeringen, og som vælges når det er en bedre investering end andre alternativer, fx aktier. Det grundlæggende synspunkt er, at boligforbruget, kaldet '*boligservice*', og boligkapital er forskellige goder, som er uafhængige af hinanden, og som handles på forskellige markeder, hvorfor boligefterspørgsel teoretisk set anses for at være upåvirket af valg af ejerform¹.

I den virkelige verden er det imidlertid indlysende, at dette ikke er tilfældet. Der er store forskelle mellem egenskaberne ved hhv. ejerboliger og lejeboliger, og dette varierer i udstrakt grad mellem forskellige lande. Desuden er der systematiske forskelle mellem husstande som bliver ejere og lejere – uanset indkomst. Dette tyder på, at boligefterspørgerne ikke ser beslutninger om boligforbrug og investering i ejerboliger som uafhængige.

I det efterfølgende diskuteres årsagerne til, at efterspørgslen efter lejeboliger afviger fra efterspørgslen efter ejerboliger. De forklaringer, som diskuteres, er:

- Opsparingsmuligheder og kapitalgevinster i ejerboliger
- Økonomiske risici og styringsmuligheder
- Likviditets- og lånebegrænsninger, som betyder at ikke alle har mulighed for at købe ejerbolig
- Udgifter og besvær vedrørende drift og vedligeholdelse
- Transaktionsomkostninger ved flytning
- Sikkerhed i boligsituationen, råderet over boligen og valgmuligheder

Opsparingsmuligheder og kapitalgevinster i ejerboliger

Man kan stille spørgsmål ved i hvilken udstrækning det er muligt for almindelige husstande at gennemføre en tilbundsående økonomisk analyse af deres potentielle gevinster ved at købe deres bolig. En forklaring på ejerboligens succes kunne derfor være, at erfaringerne fra den faktiske historiske udvikling i mange lande har vist, at de fleste boligejere har haft positive afkast på deres investeringer i boligen, og nogen gange store afkast, selv om tab er forekommet i perioder med faldende huspriser.

Man kan hævde, at fast ejendom i boligen af forskellige grunde giver almindelige mennesker en bedre mulighed for at akkumulere formue, og er en mere sikker investering end mange andre investeringsmuligheder. Ejerskab kan ses som en måde at sikre sin formue mod udhuling af inflationen. Konventionel økonomisk visdom² har her set investeringer i ejendom som mere pålidelige end 'papirinvesteringer' i aktier o.l. Dette var især vigtigt i tiden før 1990, hvor inflationen toppede med 15 pct. i 1970'erne.

¹ Drud Hansen J and Skak M. 2006. *Economics of Housing Tenure Choice*. University of Southern Denmark

- Henderson J.V. and Ionnides Y. M. 1983. A Model of Housing Tenure choice, *American Economic Review*, 73, 98-113

² Troy P. N. 1991. *The benefits of owner occupation*. Urban Research Program, Working Paper No. 29. Australian National University Canberra.

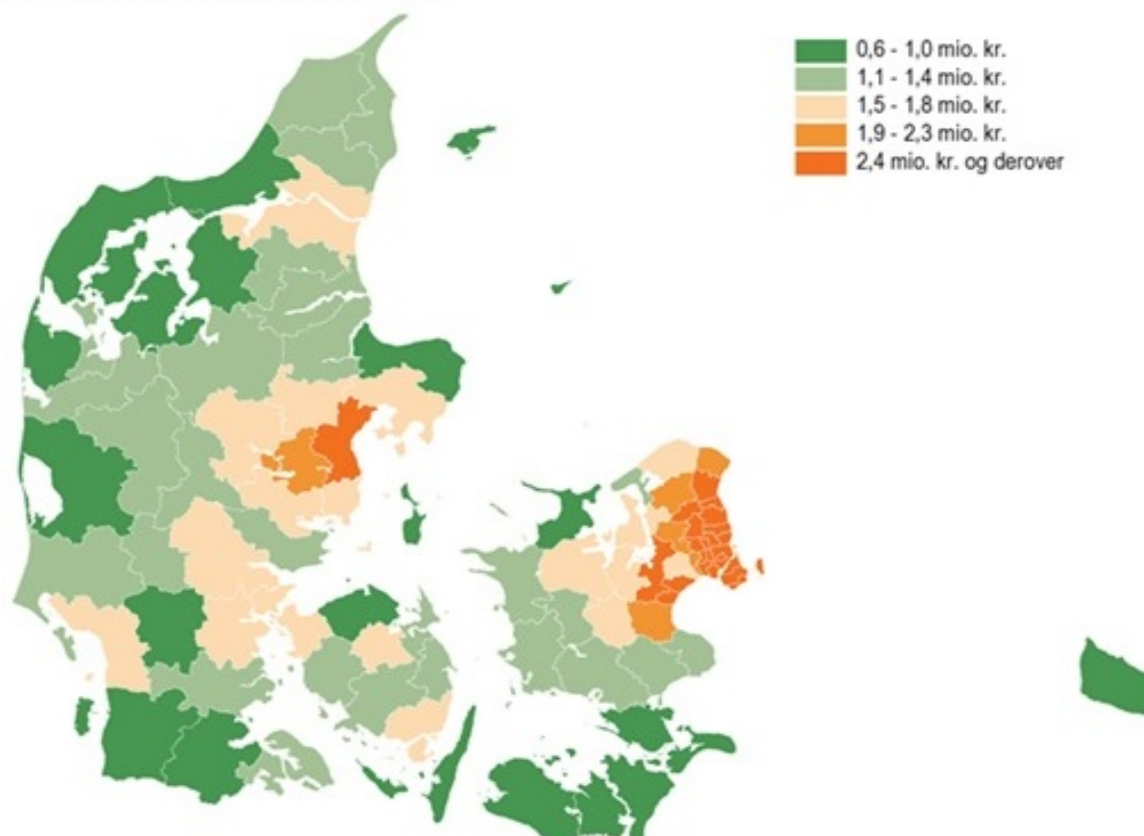
Mange husstande har vanskeligt ved at spare op, fordi de har tendens til at forbruge hele deres indkomst. Ved at købe en bolig binder de sig selv til en opsparing, som de er nødt til at gennemføre, hvis de vil bevare deres hjem¹. Herved opnår de en opsparing, som kan bruges når de bliver pensioneret. Men det har vist sig at være vanskeligt for ældre at frigøre friværdien i boligen til forbrug, og låneordninger med det formål at hjælpe dem med dette har haft begrænset succes, primært fordi de ældre frygter at værdierne vil være opbrugt inden de dør, og at de vil være nødt til at forlade boligen før tid. For mange kan det imidlertid også være væsentligt at kunne overføre formue til deres børn.

Forventninger om stigninger i priserne på ejerboliger, og kapitalgevinster som følge heraf, kan i perioder have haft væsentlig betydning for valget af ejerform. Disse forventninger er meget afhængige af den aktuelle økonomiske situation og udvikling i boligpriserne. I perioder med højkonjunktur og stigende priser er forventningerne høje, og de bliver højere jo længere en periode med vækst, man oplever. Der har været perioder med store stigninger, og andre perioder med direkte tab (se figur 7.5). Muligheden for at få gevinster har derfor været meget afhængigt af, hvornår man har købt og solgt sin bolig. De der købte bolig i 2007, og solgte i 2012, led således et tab i faste priser på 30 pct. Omvendt fik købere i 1992, der solgte i 2007, en gevinst på 150 pct.

Som et resultat af denne udvikling har mange boligejere oparbejdet en betydelig boligformue, målt som forskellen mellem boligens salgsværdi og den restgæld, der måtte være i ejendommen. Men denne formue afhænger i høj grad af hvor i landet, man bor. De største prisstigninger og gevinster er opnået i de store byer, mens randområderne i Danmark har fået mindre gevinster, som det fremgår af figur 5.3. Selv i disse områder er der opstået boligformuer, som dog til dels er et udtryk for at man har betalt af på gælden.

¹ Troy P. N. 1991 op.cit.

Gennemsnitlig boligformue. 2014



Figur 5.3. Gennemsnitlig boligformue i ejerboliger i forskellige dele af landet 2014 ¹

I Danmark beskatter man ikke kapitalgevinster i ejerboliger eller andelsboliger, hvilket gør fordelene ved ejerboliger noget større end i lande, der beskatter kapitalgevinster på ejerboliger (fx Sverige og Spanien).

Økonomiske risici og styringsmuligheder

Der er således en forskel på den økonomiske risiko over tid, som man påtager sig ved at eje frem for at leje. Ejerne har større risici for afkast og tab, og for at gå fallit ved indkomstnedgang hvis de ikke kan afsætte boligen igen. Lejerne har større økonomisk sikkerhed på kort sigt, men større risiko for stigninger i boligudgiften på længere sigt. Ejerne har større muligheder for at kontrollere deres boligudgifter, bl. a. ved at udskyde vedligeholdelse eller ved at omlægge lån, eller ved at fremleje dele af boligen.

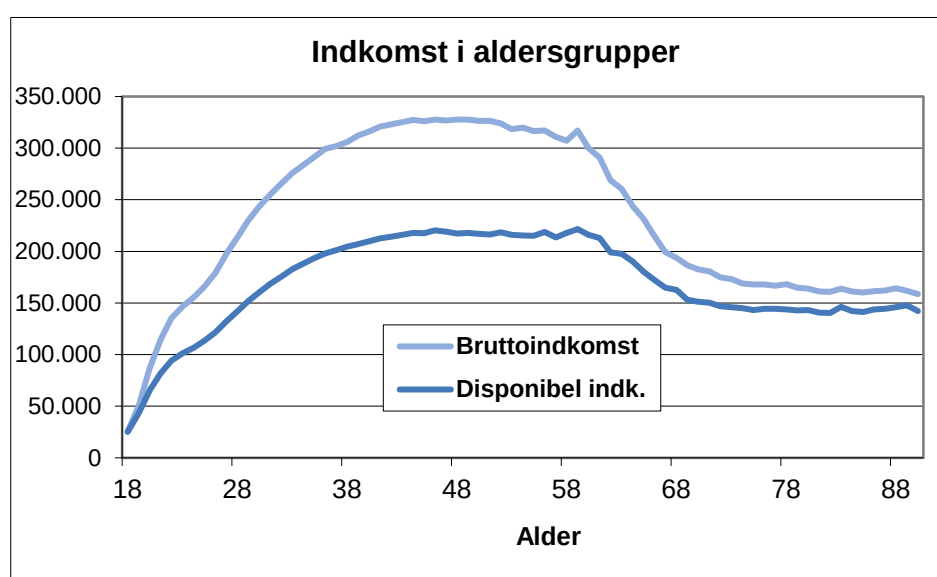
Likviditets- og lånebegrænsninger som forhindrer ejerkøb

Køb af ejerbolig kræver at man kan tilvejebringe kapital til købet. En stor del af den nødvendige kapital kan lånes, men en del af den må stilles af husstanden selv. Mulighederne for at få lån afhænger af lånernes personlige kreditværdighed, fordi långiverne ønsker sikkerhed for sine lån. Bankerne forsøger at vurdere om man tjener penge nok i fremtiden til at kunne betale renter og afdrag. Långiverne

¹ Nyt fra Danmarks Statistik 22. juni 2015 - Nr. 309

har tendens til at basere sig på vurderinger af låntagernes aktuelle økonomi i stedet for forventet fremtidig indkomst og formue¹. Det er derfor alt andet lige vanskeligere for husstande med aktuelle lavere indkomster at få lån til boliger, og det kan også være dyrere for dem. Det er blevet påpeget², at der er væsentlige imperfektioner på kapitalmarkedet, som betyder at en del husstande er helt afskåret fra at blive ejere, selv om de på længere sigt ville have råd til det.

For ejere har kapitaludgifternes fordeling over tid stor betydning for de løbende udgifter. Udgifterne til ejerboligen kan have en helt anden fordeling over tid end boligforbruget. Dette gælder især i økonomier med høj inflation og prisstigninger på fast ejendom, hvor udgifterne til ejerboligen kan være relativt væsentligt højere i forhold til indkomsten i de første år. Der er ofte en konflikt mellem udviklingen i indkomst med alderen, som vist i figur 5.4, og boligbehov gennem familiens livsforløb. Unge familier kan have problemer med at finansiere købet af en tilstrækkeligt stor ejerbolig på et tidspunkt af deres liv, hvor de har mindre indkomster og samtidigt har store udgifter til børn og til etablering³.



Figur 5.4. Den gennemsnitlige indkomst i forskellige aldersgrupper 2008⁴

¹ Haurin, D. R. Hendershott P. H. and Wachter S. M 1997. Borrowing Constraints and the Tenure Choice of Young Households. *Journal of Housing Research*, vol. 8, iss. 2

² Arnott, R. 1987. Economic theory and housing. In Mills, E. S. *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume II*. Elsevier Publishers.

- Dieleman F. M. Clark W. A. W. and Deurloo M. C. 1988. A Comparative View of Housing Choices in Controlled and Uncontrolled Housing Markets. *Urban Studies*, 26, 457-468

³ Artle, R. and Varaiya, P. 1978. Life cycle consumption and homeownership, *Journal of Economic Theory* **18**, pp. 38–58

⁴ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008. *Befolkningens boligønsker*. Center for Bolig og Velfærd, RealDania Forskning

For de husstande, som har svært ved at tilvejebringe kapital og klare de første års boligudgifter til ejerboliger, kan dette medføre enten en uhensigtsmæssig udvikling i boligforbruget over livsforløbet, eller at de får en større præference for lejeboliger i de tidligste faser af forløbet.

Omkostninger ved drift og vedligeholdelse

Det kan diskuteres i hvor stort et omfang udgifter til drift og vedligeholdelse er større eller mindre i udlejningsboliger end i ejerboliger. Det afhænger af, i hvor høj grad udlejere er mere effektive til at administrere og vedligeholde ejendomme end individuelle ejere. Det kan være tilfældet, hvis udlejerne er mere professionelle og har stordriftsfordele¹. Men boligejere er i stand til selv at udføre vedligeholdelse og administration, der er billigere som ubeskattet gørdet-selv arbejde. De kan også lettere anvende sort arbejde.

Transaktionsomkostninger og –besvær

Omkostninger og besvær forbundet med til- eller fraflytning fra en ejerbolig er væsentligt større end for en lejebolig. De konkrete flytteomkostninger er de samme, men for ejerboliger er der yderligere en del omkostninger og besvær ved salg og ved optagelse af lån til køb.

Konsekvenserne af dette er, at den forventede botid i den valgte bolig har betydning for valget mellem at eje eller leje. Hvis man kun forventer at bo kort tid i boligen, vil transaktionsomkostningerne tælle relativt mere i sammenligningen mellem de to ejerformer, mens sandsynligheden for at vælge ejerboliger stiger med den forventede botid. De høje transaktionsomkostninger i ejerboliger kan også være en af årsagerne til den mindre mobilitet i disse, som blev vist i Kapitel 4.

Unge familier, der er meget mobile fordi de hurtigt ændrer boligbehov på grund af husstandsændringer som pardannelse, børnefødsler mv., vil derfor være relativt mere interesserede i lejeboliger set i forhold til mere etablerede familier.

Sikkerhed i boligsituationen, råderet over boligen og valgmuligheder

Afhængig af lejelovgivning er lejere mere eller mindre sikret mod opsigelse fra boligen, eller mod at måtte flytte på grund af huslejestigninger som de ikke kan betale. På trods af de økonomiske risici opleves ejerboliger alligevel ofte som mere sikre - specielt i boliger med udbetalte lån². Denne følelse af sikkerhed kan også have sammenhæng med mulighederne for på kort sigt at ændre på boligudgifterne ved at omfordele vedligeholdelses- og kapitaludgifter over tiden.

Jo mindre sikkerhed der er på udlejningsmarkedet mod opsigelse og ekstraordinære huslejestigninger, jo mindre efterspørgsel efter udlejningsboliger kan man således forvente. I Danmark har lejerne en høj grad af sikkerhed. De kan kun opsiges, hvis ejeren selv skal disponere over boligen, eller i forbindelse med nedlæggelse af boligen. I de boliger, som har omkostningsbestemt husleje, er der faste regler for beregning af huslejen, som kun påvirkes af udviklingen i ejernes omkostninger ved at drive ejendommen. Ved forbedringer af boligen er der dog også omkostningsbestemte regler for huslejestigninger. I boliger, hvor

¹ Skifter Andersen H. 2008. Is the Private Rented Sector an Efficient Producer of Housing Service? Private Landlords in Denmark and their Economic Strategies. *European Journal of Housing Policy* vol 8, iss 3: 263-286

² Troy P. N. 1991 op. cit.

reglerne om '*det lejedes værdi*' gælder, er der mindre sikkerhed mod huslejestigninger.

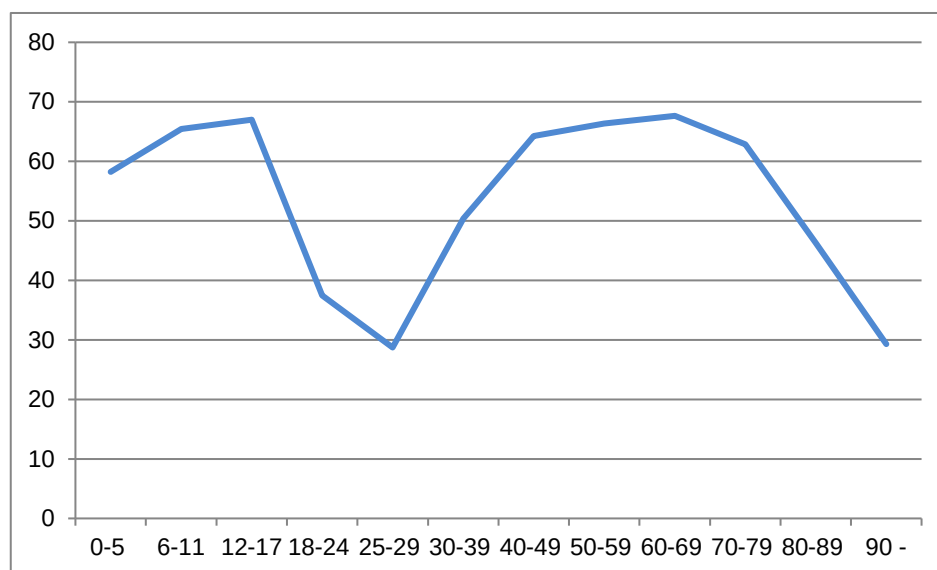
Husstande i ejerboliger har langt bedre muligheder for at tilpasse boligen til deres egne behov, end lejerne har. Ejerne kan herved opnå et kvalitativt bedre boligforbrug. Samtidigt har ejerne mulighed for at genvinde deres investeringer i forbedring af boligen, hvis en højere kvalitet giver en højere salgsværdi. Lejerne mister som regel ved fraflytning deres investering i forbedringer.

Valg af ejerform er desuden påvirket af menneskers behov for at udtrykke sig gennem indretning af deres bolig (se Kapitel 2). For mange er boligen blevet et 'hobbyprojekt'¹, hvor det at ændre, udbygge og indrette boligen er blevet en væsentlig fritidsbeskæftigelse. Dette er sjældent muligt i samme omfang i udlejningsboliger som i ejerboliger.

Disse forskelle medfører at husstande, som lægger mere vægt på råderet og ændringsmuligheder i boligen, vil være mere tilbøjelige til at eje og mindre til at leje. Det er således af betydning for konkurrenceforholdet mellem eje og leje, i hvor høj grad lejerne er givet mulighed for at disponere over boligen og investere i den.

Hvem bor i hvilke ejerformer?

Som følge af de nævnte økonomiske forhold er der stor forskel på hvor stor en andel i forskellige aldersgrupper der bor i ejerboliger.



Figur 5.5. Andelen af personer (%) i forskellige aldersgrupper, som boede i ejerbolig 2019.²

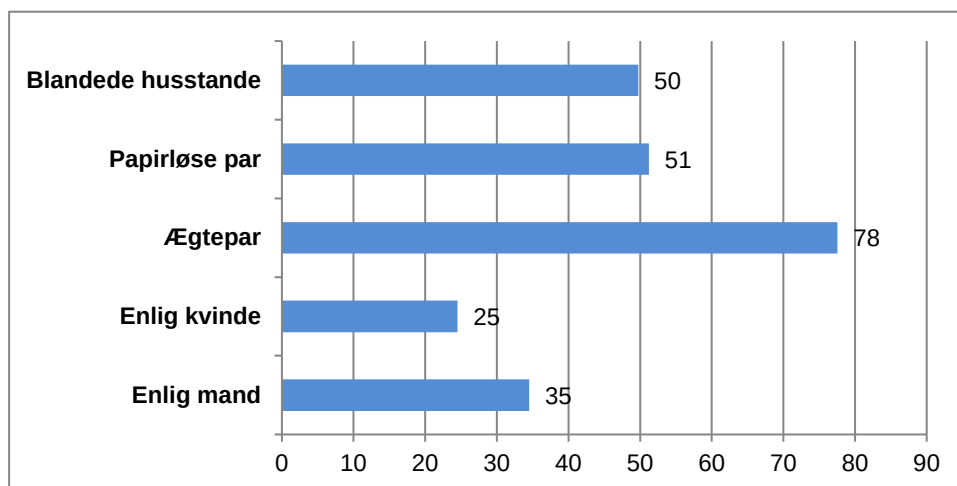
I gennemsnit boede 57 pct. af voksne over 15 år i en ejerbolig i 2019. Det var imidlertid kun 30 pct. i alderen 25-29 år, der gjorde det, som det ses af figur 5.5.

¹ Ærø T. 2002. *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. PhD afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut

² Kilde: Statistikbanken Danmarks Statistik

Andelen stiger derefter med alderen og toppede med næsten 70 pct. for de der var sidst i 60'erne. Denne fordeling er dog delvist en følge af en historisk udvikling, hvor flere i den nuværende ældre aldersgruppe oftere købte ejerbolig, mens de var yngre, end tilfældet er i dag. Andelen af befolkningen 15+ år, der bor i ejerbolig, har således været faldende i en årrække, specielt siden 2010 hvor andelen var oppe på 63 pct. Det ses også at en stor del af børnene bor i ejerbolig.

Der er også markante forskelle mellem forskellige typer af husstande, mht. hvor mange der bor i ejerbolig, som det fremgår af figur 5.6.



Figur 5.6. Andel af personer (%) i forskellige husstandstyper, som boede i ejerbolig 2019.¹

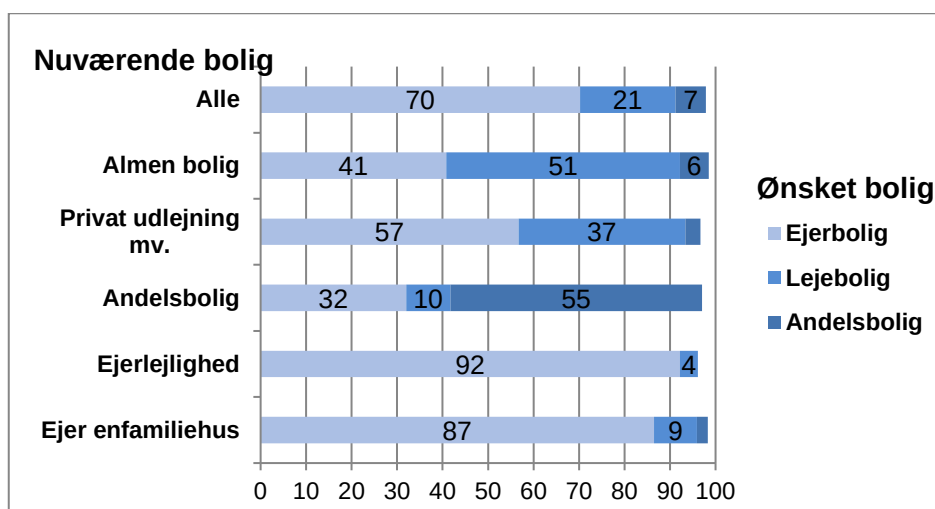
Blandt ægteparrene er der en meget stor andel i ejerboliger. Den er ikke helt så høj for papirløse par, hvilket blandt andet kan skyldes, at der er tale om yngre mennesker. Enlige har sjældent ejerbolig og det gælder især enlige kvinder.

Den ønskede ejerform

Som beskrevet ovenfor betyder krav til kapital og til indkomst i de første år efter købet, at ikke alle, der ønsker ejerbolig, kan få det. Der er mange beboere i lejeboliger, der gerne vil eje deres bolig, men ikke kan komme til det på grund af de økonomiske begrænsninger. Ifølge en tidligere undersøgelse² var det 70 pct. i befolkningen der ønskede en ejerbolig, mens kun 58 pct. boede i en sådan. Det ses af figur 5.7, at det især er blandt beboere i private udlejningsboliger, at mange lejere hellere ville eje deres bolig, men der er også mere end 40 pct. i almene boliger som ønskede det.

¹ Kilde: Statistikbanken Danmarks Statistik

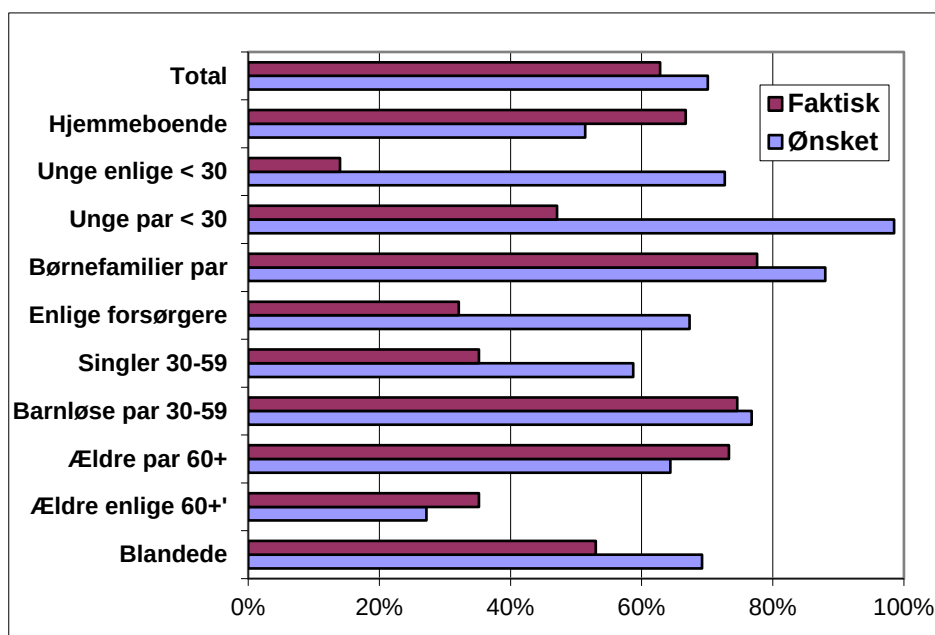
² Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008 op. cit



Figur 5.7. Andelen af personer 15+ år (%) i forskellige ejerformer i 2008, fordelt på deres ønskede ejerform 2008¹

Det er blandt beboerne i andelsboliger, at færrest ønskede at skifte til en ejerbolig. Det ses imidlertid også, at 13 pct. af beboerne i ejede enfamiliehuse ønskede at bo til leje eller i andelsbolig.

Der er således betydelige forskelle mellem boligønsker og faktisk ejerform. Men dette varierer meget afhængigt af, hvor langt man er kommet i livsforløbet.



Figur 5.8. Andel, der ønsker og faktisk havde ejerbolig i forskellige livscyklusgrupper 2008²

Figur 5.8 viser, at forskelle mellem faktisk bolig og ønsket ejerform er markant størst blandt de yngre familier, samt blandt de midaldrende enlige hvor flere vil eje. Blandt de ældre er det omvendt. Her vil flere af ejerne hellere bo til leje.

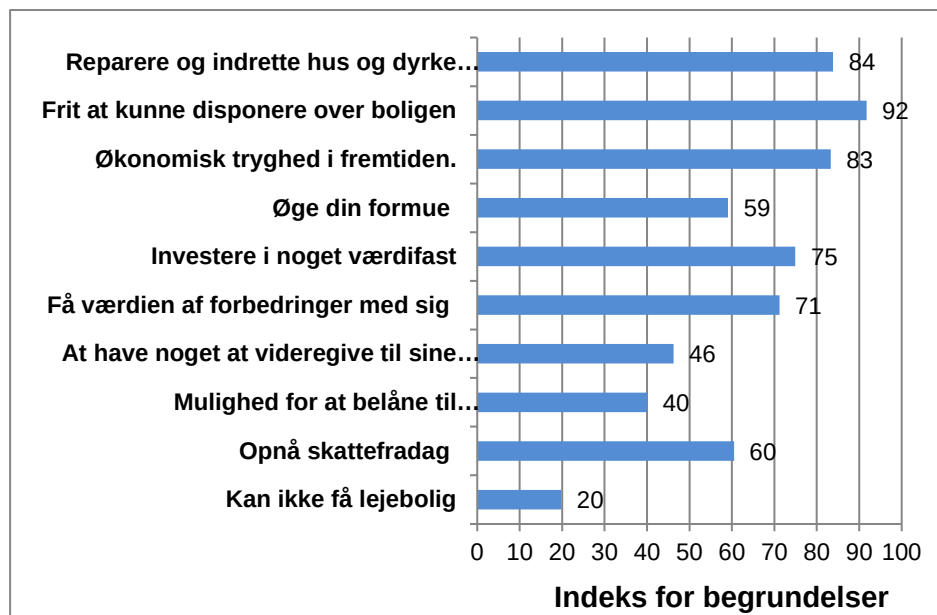
¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op. cit. figur 5.5

² Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op.cit.

Blandt midaldrende par med og uden børn er der næsten lighed mellem ønsker og faktisk bolig.

Begrundelser for at ville eje eller leje sin bolig

I figur 5.9 er illustreret betydningen af forskellige motiver, for at man ønsker at eje sin bolig.

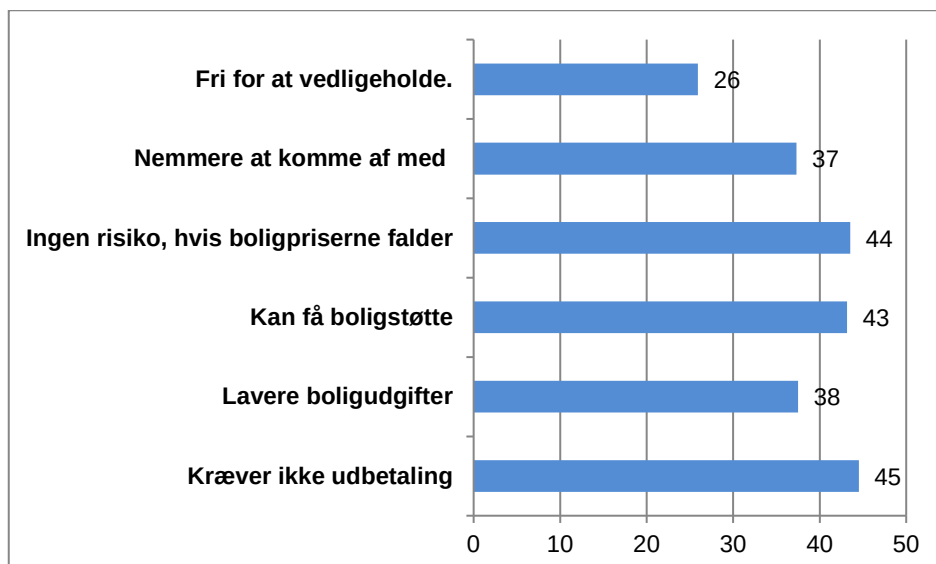


Figur 5.9. Begrundelser for at ville eje sin bolig 2008¹

Det ses af figuren, at den vigtigste grund til at eje er, at det giver mulighed for frit at disponere over boligen både økonomisk og praktisk. Man kan indrette og lave om på huset uden at skulle spørge andre, man kan støje – eller få fred – uden at være afhængig af andre, man kan dyrke sin have – eller lade være. Man har også større økonomiske dispositionsmuligheder. Disse motiver er især vigtige i mindre urbaniserede områder.

Også forestillingen om, at man kan investere og har økonomisk tryghed i ejerboligen, tillægges stor betydning. Tryghed må forstås som overblik over og forudsigelighed af boligudgifterne, men også det forhold, at investeringer i forbedringer af boligen opfattes som værdifaste, tillægges relativ stor betydning. Det har nogen – men dog mindre – betydning, at ejerboligen kan sikre, at man har noget at videregive til sine børn. Endelig tillægges muligheden for at belåne boligen til forbrugsformål kun meget ringe betydning. I nogle relativt få tilfælde er det en mangel på lejlighed, som medfører at man bosætter sig i en ejerbolig.

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op.cit. Beregnet indeks for svar på en skala, hvor stor betydning = 100 og ingen betydning = 0.



Figur 5.10. Begrundelser for at bo til leje hos de der ønsker en lejebolig 2008.¹

I figur 5.10 er vist begrundelser for at bo til leje. Vigtigst er, at lejeboligen ikke kræver udbetaling, og at man kan få boligstøtte. Med andre ord: at lejeboligen er billigere at komme ind i og billigere på kort sigt at bo i end ejerboligen. Der er dog ikke tale om særligt stærke begrundelser. De nævnte forhold tillægges i gennemsnit kun "nogen betydning". Mærkeligt nok er det tillagt mindre vægt end de to ovennævnte forhold, at der er lavere boligudgifter i lejeboligen,.

Det har også nogen betydning at lejeboligen er nemmere at komme af med end ejerboligen, hvorimod det at man i lejeboligen er fri for at vedligeholde boligen selv, ikke tillægges så stor betydning.

¹ Kilde: Kristensen H. og Skifter Andersen H. 2008, op.cit. Beregnet indeks for svar, hvor stor betydning = 100 og ingen betydning = 0

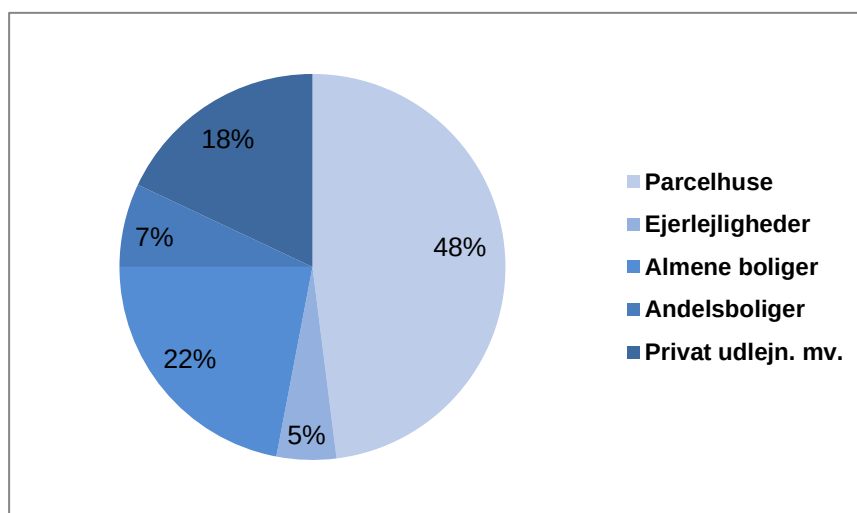
6 Boligmarkedet: Tilvejebringelse og fordeling af boliger

Boligbehov og præferencer er ikke afgørende for, hvor og hvordan man kommer til at bo. De boliger, man ønsker, skal være til rådighed, og for nogle mennesker er der stærke begrænsninger på hvilke boliger, de har adgang til. Tilvejebringelsen og fordelingen af boligerne sker via et boligmarked, der på en lang række punkter adskiller sig fra andre markeder i økonomien. Det er blevet påvist at boligmarkedet ikke af sig selv kan tilvejebringe en boligforsyning som et velfærdssamfund finder tilfredsstillende¹. Boligmarkedet har en række indbyggede problemer, som samfundet forsøger at afhjælpe via boligpolitikken (som beskrevet i Kapitel 7).

Det danske boligmarked

Som beskrevet i kapitel 3 og 5 kan mennesker have meget forskellige præferencer for, hvor og hvordan de vil bo. Desuden har deres økonomiske ressourcer, og hvordan de prioriterer brugen af dem, en stor betydning for hvilke boliger, de har adgang til. Dette har en sammenhæng med at boligmarkedet er opdelt i forskellige ejerformer, som beskrevet i Kapitel 5. Disse giver forskellige adgangsmuligheder for forskellige husstande.

De små 2.9 millioner egentlige boliger (ikke beboede sommerhuse) i Danmark er fordelt på boligformer, som vist i figur 6.1.



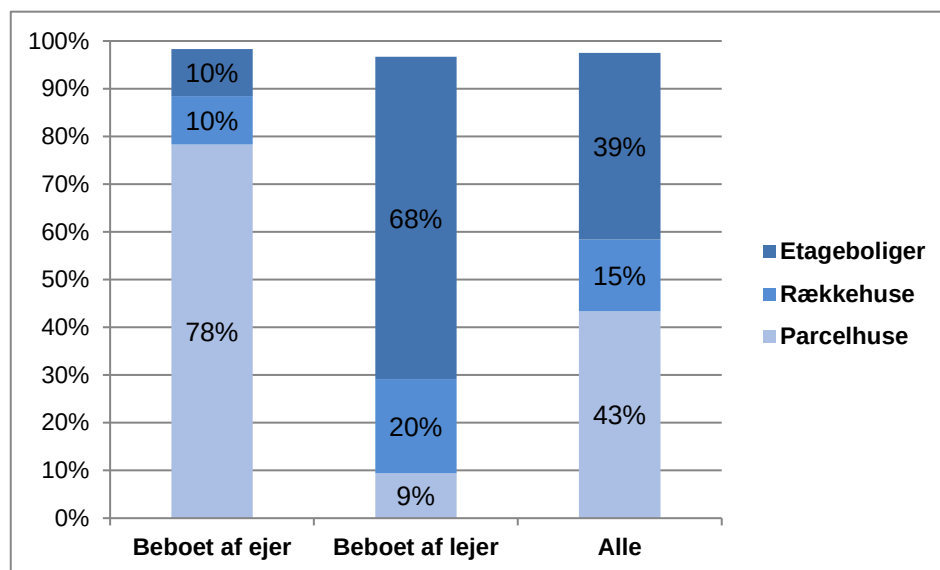
Figur 6.1. Boligmassen i Danmark fordelt på ejerformer i 2017²

¹ Skifter Andersen H. 1993. *Hvordan fungerer et ureguleret boligmarked? – erfaringer fra USA*. Statens Byggeforskningsinstitut

² Kilde: Boligstat.dk

Hustyper og boligstørrelser i boligbestanden

Boligmarkedet er meget differentieret efter især beliggenhed, hustype og boligstørrelse. Der er en tæt sammenhæng mellem ejerform og hustype og boligstørrelse.

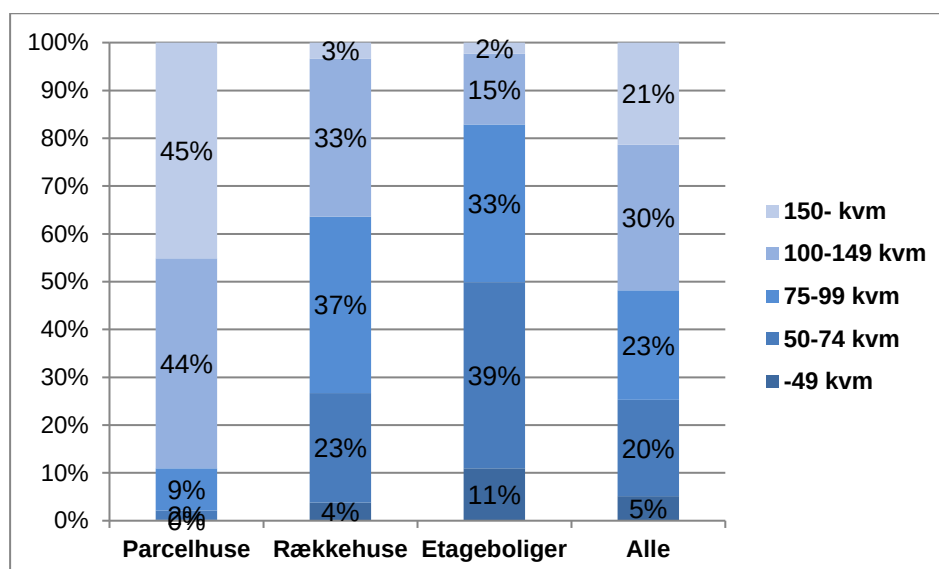


Figur 6.2. Boligmassens fordeling på hustype i ejer- og lejeboliger 2019¹

Som det ses af figur 6.2 er lidt over 40 pct. af boligerne parcelhuse eller landejendomme. Dertil kommer 15 pct., som er rækkehuse mv. Endelig er små 40 pct. af boligerne beliggende i etageejendomme. Men ejerboligernes fordeling på hustyper afviger meget fra lejeboligernes. Kun 10 pct. af ejerboligerne er ejerlejligheder, som ligger i etageejendomme. Blandt lejeboligerne er næsten 70 pct. etageboliger, men der er også en hel del lejede rækkehuse (20 pct.).

Størrelsen af de boliger, som ligger i hustyperne er også meget forskellig (figur 6.3).

¹ Kilde Statistikbanken



Figur 6.3. Boligernes fordeling på størrelse i forskellige hustyper 2019.¹

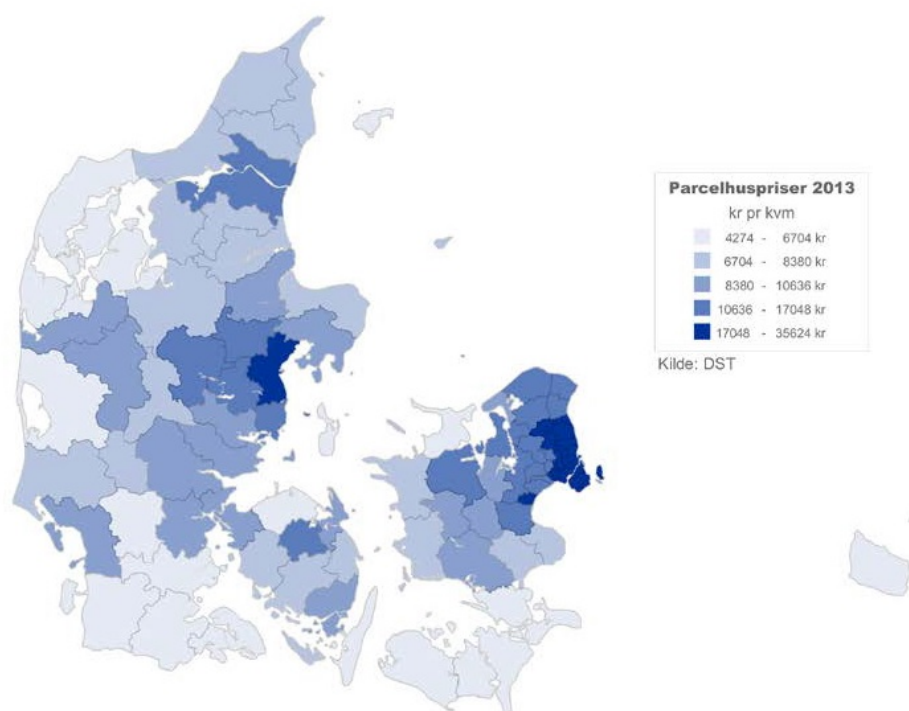
Ca. halvdelen af alle boliger er under 100 kvm. I parcelhusene er det imidlertid kun 10 pct., der er så små. Næsten halvdelen her er over 150 kvm. I etageboligerne er halvdelen under 75 kvm og kun 17 pct. over 100 kvm. I rækkehusene er to ud af tre mindre end 100 kvm, og meget få er over 150 kvm.

Den regionale variation i boligbestanden – forskelle mellem by og land

Som beskrevet i Kapitel 5 er en stor del af boligens pris bestemt af de lokale grundpriser. Disse er højest i geografiske områder med høje indkomster og med økonomisk og demografisk vækst. Jo tættere man bor på bycentre i byer i vækst og med mange højtlønnede stillinger, jo højere er grundpriserne. Jo større byer, jo højere priser. Dette har en sammenhæng med at beskæftigelses- og indkomst mulighederne er bedre i store byer med et stort arbejdsmarked, men også, at der er et større udbud af kultur og service. Omvendt er grundene billigere i tyndt befolkede områder – især hvis der er økonomisk tilbagegang og fraflytning. Mellem by og land ligger der nogle forstadskvarterer, som har lavere grundpriser end de mere centrale bydele, men højere priser end landområder.

Dette har medført betydelige geografiske forskelle på priserne på parcelhuse (figur 6.4)

¹ Kilde Statistikbanken

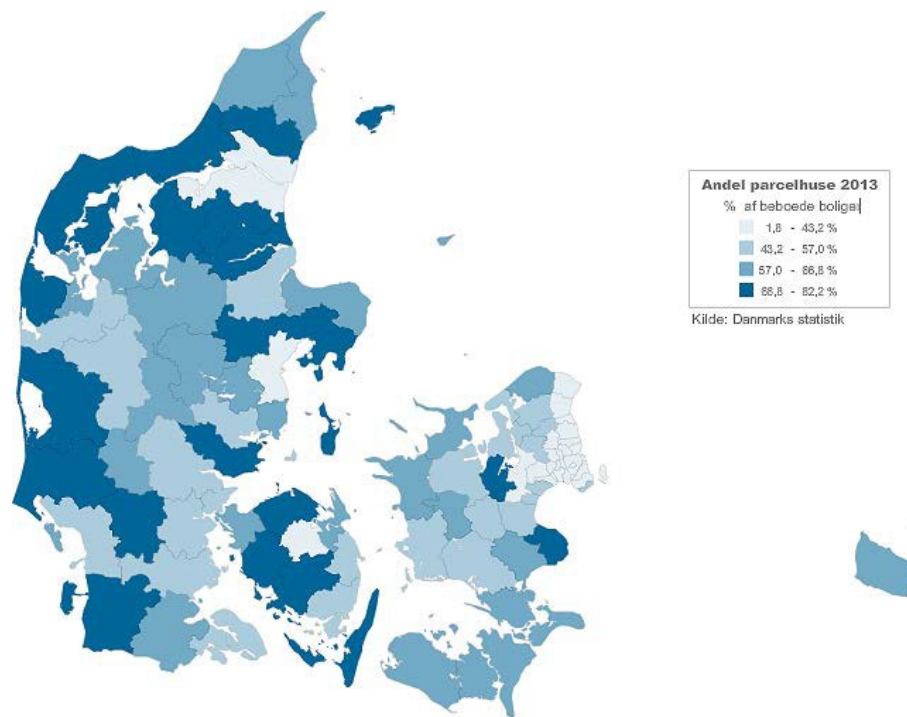


Figur 6.4. Kvadratmeterpris på parcelhuse i kommuner 2013¹.

Det ses af figuren at kvadratmeterprisen på parcelhuse i 2013 varierede fra ca. 5.000 kr. til over 30.000 kr. i forskellige kommuner. Priserne var lavest i de såkaldte yderområder og højest i de store byer.

Boligbestanden er både i by og på land en følge af et historisk forløb, hvor forskellene i grundpriser har betydet store forskelle i sammensætningen af boligbestanden. En større del af befolkningen i områder med lave priser har haft råd til at erhverve sig et parcelhus. I de områder, som har haft størst befolkningstilbagegang (se Kapitel 4), har det dog været et problem efter finanskrisen i 2007 at få bankerne til at finansiere køb af bolig. I de dyre byområder har flere valgt at bo i leje boliger og i etageejendomme. Omfanget af parcelhuse i et område er imidlertid bestemt af en kombination af priser og indkomster. I nogle områder, hvor priserne er højere, er der samtidigt flere, der har høje indkomster. Andelen af parcelhuse er dog stadig størst i de mindre urbaniserede områder (figur 6.5)

¹ Kilde: Norvig Larsen J. m.fl. 2014. *Boligmarkedet uden for de store byer*. Statens Byggeforskningsinstitut



Figur 6.5. Andel af boligbestanden i kommunerne (beboede boliger), som er parcelhuse 2013¹.

Figuren viser, at der er flest parcelhuse i yderområderne, men også i nogle af de mindre urbaniserede områder tæt på de store byer.

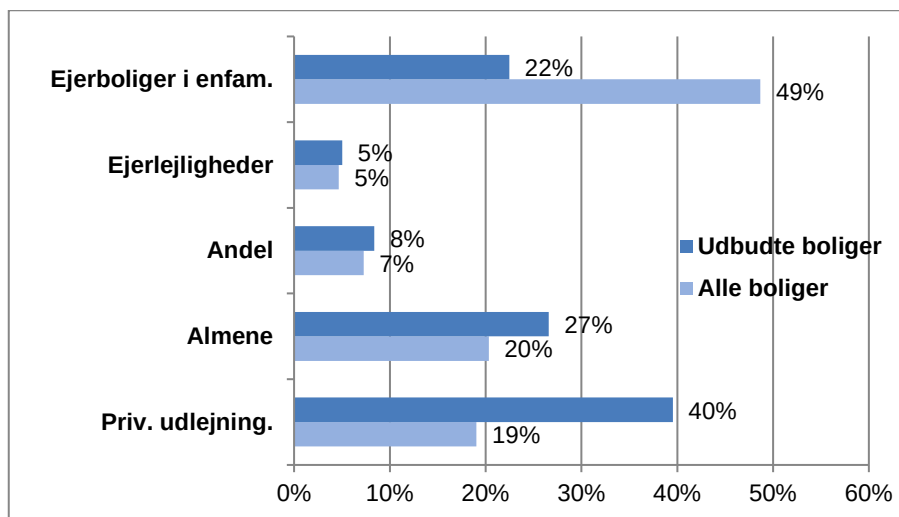
Hvordan tilvejebringes udbuddet af ledige boliger?

Boligmarkedet er altovervejende et 'genbrugsmarked'. Nyproduktionen af boliger det enkelte år er kun en meget lille del af de boliger, der udbydes. I 2019 blev der fx bygget ca. 30.000 nye boliger svarende til kun lidt over 1 pct. af boligmassen, og kun ca. 10 pct. af alle de boliger der bliver ledige og udbudt til nye beboere i løbet af et år. Størsteparten af de udbudte boliger kommer derfor fra den eksisterende boligmasse. Udbuddet af boliger i de forskellige ejerformer er her afhængigt af, hvor stor fraflytningen er, og den varierer meget mellem ejerformer.

I gennemsnit er det ca. 13 pct. af boligerne, som bliver udbudt i løbet af et år². Som vist i Kapitel 4 har de private udlejningsboliger den største fraflytningsfrekvens (27 pct.), mens ejerboliger i enfamiliehuse har den laveste (6 pct.). Almene boliger har næststørst fraflytning med 17 pct. Disse forskelle i omsætningen betyder, at boligsammensætningen af det faktiske boligudbud er noget anderledes end boligmassen som helhed, som det ses af figur 6.6.

¹ Kilde: Norvig Larsen J. m.fl. 2014, op.cit.

² Baseret på data fra 2006 i Skifter Andersen H. 2006. *Private udlejningsboligers rolle på boligmarkedet. En registeranalyse*. Statens Byggeforskningsinstitut

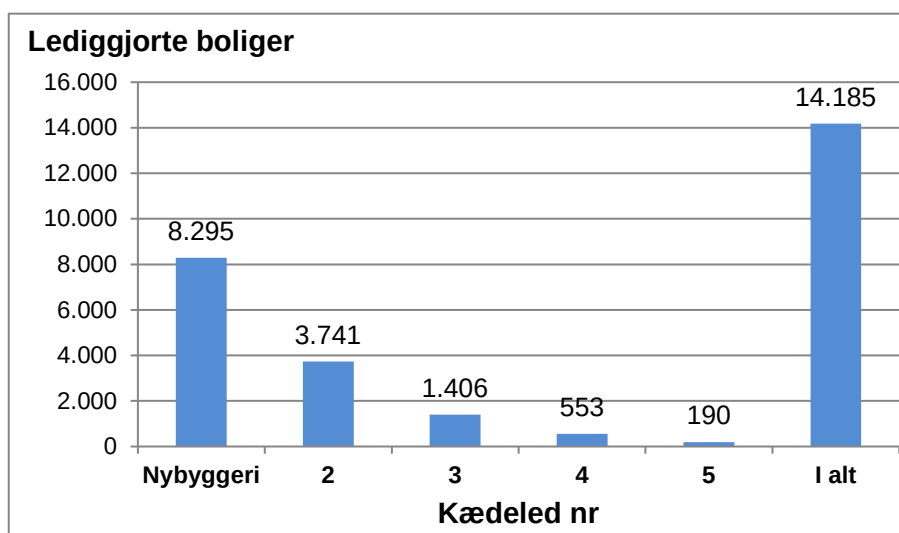


Figur 6.6. S sammensætningen på ejerformer af det faktiske boligudbud sammenlignet med hele boligmassen¹

Ejerboliger i enfamilieshuse udgør næsten halvdelen af boligmassen men kun 22 pct. af de faktisk udbudte boliger. Omvendt udgør private udlejningsboliger næsten 40 pct. af udbuddet, men mindre end 20 pct. af boligmassen. Også de almene boliger udgør en lidt større del af udbuddet end af boligmassen.

Flyttekæder

Selv om nybyggeriet er en lille del af boligudbuddet har det en vigtig rolle fordi det skaber bevægelse på boligmarkedet. Når nogen flytter til helt nyopførte boliger efterlader de ofte, men ikke altid, ledige boliger i den eksisterende boligmasse. Det afhænger af, om det er en hel husstand der fraflytter den tidligere bolig, og ikke kun en del af den, som fx ved skilsmisse eller når unge flytter hjemmefra. I Figur 6.7 vises nogle tal fra en undersøgelse i Københavns Kommune af, hvor mange ledige boliger, der blev skabt af nybyggeriet i årene 2007-15.



Figur 6.7. Antal lediggjorte boliger i Københavns Kommune som en følge af flyttekæder fra nybyggeriet 2007-15²

¹ Baseret på data fra 2006 i Skifter Andersen H. 2006 op. cit.

² Kilde: Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i boligsituationen i København og nybyggeriets virkninger*. Statens Byggeforskningsinstitut

Som det ses, skaber nybyggeriet flest boliger i det første led i flyttekæden (lednr. 2). Antallet af ledige boliger i kommunen falder, jo længere man kommer ud i flyttekæden. Årsagerne til, at der ikke i efterfølgende led skabes lige så mange ledige boliger i Københavns Kommune som antallet af nybyggede boliger, er at indflytterne i ledige boliger i Københavns Kommune (60 pct.) ofte kommer fra udlandet eller fra andre kommuner, hvor der så kan være skabt ledige boliger. Desuden er der en del af indflytterne fra Københavns Kommune, som ikke efterlader sig en tom bolig. Analysen viste, at der skabes i alt 70 andre ledige boliger i Københavns Kommune for hver 100 nybyggede boliger.

Andre årsager til flyttekæder kan være, at beboerne dør eller flytter til udlandet. I den enkelte kommune kan det være fordi nogen flytter til andre kommuner.

Funktionsproblemer på boligmarkedet

Det er blevet påvist at boligmarkedet, på grund af en række funktionsproblemer, ikke af sig selv kan tilvejebringe en boligforsyning, som et velfærdssamfund finder tilfredsstillende¹. Det skyldes dels at boliger er meget forskellige, og at der er særlige forhold ved efterspørgslen efter boliger, men også store problemer med at tilvejebringe et boligudbud for alle grupper i samfundet. Især familier med lav indkomst har problemer på boligmarkedet². Det er derfor alle lande i Europa har en eller anden form for boligpolitik, som forsøger at rette op på problemerne (se Kapitel 7).

Segmenteringen af boligmarkedet og boligudbuddet

Boligmassen er opstået gennem en historisk udvikling og afspejler tidligere tiders boligbehov og – efterspørgsel. Som vist ovenfor, er boligerne meget forskellige med hensyn til hustype, ejerform, størrelse, standard, pris og beliggenhed. Det betyder, at der reelt ikke er tale om et samlet marked, men mange forskellige boligdelmarkeder, som igen er begrænset til bestemte geografiske områder. Den enkelte husstand efterspørger ikke, eller har ikke adgang til, alle delmarkeder, men ofte kun et lille segment af boligerne. Det er det man i litteraturen³ har kaldt '*segmenteringen*' af boligmarkedet. Det betyder ikke kun at boligbestanden er mere eller mindre opdelt, men også at de boligsøgende er det. Kun et begrænset antal af disse segmenter kan forøges ved nybyggeri. Det er for eksempel ikke muligt at reproducere ældre nedslidte og billige boliger, som kan efterspørges af familier med lav indkomst.

Mobiliteten og dens betydning for udbuddet af reelt ledige boliger

Som vist ovenfor kommer langt den største del af de boliger, som udbydes på markedet, fra den eksisterende boligbestand. Disse boliger bliver ledige, fordi

¹ Skifter Andersen H. 1993 op.cit.

² Se fx Rothenberg, J. et al. 1991. *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*, University Press of Chicago

³ Rothenberg, J. et al. 1991 op.cit.

- MacLennan D. og Yong T. 1996. Economic perspectives on the structure of local housing systems. *Housing Studies*, årg. 11,3, pp. 387–406

beboerne vælger at flytte. Boligudbuddet er således meget afhængigt af mobiliteten i samfundet – hvilke husstande er mobile og hvilke boliger fraflytter de?

I kapitel 4 beskrev vi mobiliteten i Danmark og dens årsager. Hovedpointen var, at husstandene generelt er meget lidt mobile på grund af deres stærke tilknytning til deres hjem og lokalområde. Mobilitet sker primært på grund af demografiske ændringer i familien og ændringer i arbejdsforhold. Det er derfor især de unge, der er mobile, mens mobiliteten er meget lav for de ældre.

For at et boligmarked kan fungere optimalt, kræves det at udbuddet kan tilpasses ændringer i efterspørgslen. På andre markeder medfører en øget efterspørgsel stigende priser, som får produktionen og udbuddet til at stige. Det gør det kun i mindre grad på boligmarkedet. Nybyggeri udgør kun en lille del af markedet, og der er en stor træghed i byggeproduktionen, fordi det tager lang tid at gennemføre et byggeri.

Udbuddet af ledige boliger fra den eksisterende boligmasse stiger kun lidt når priserne stiger, fordi mobiliteten er afgørende. I ejerboligerne, hvor mobiliteten i øvrigt, som vist, er lavest, påvirkes boligudgifterne for den enkelte ikke af at ejendomspriserne stiger, måske bortset fra lidt stigende skatter. Ændringer i efterspørgslen medfører derfor uligevægt mellem udbud og efterspørgsel¹. Det er således vist, at udbuddet af ejerboliger på kortere sigt kun stiger lidt, når efterspørgslen stiger². Som en følge heraf er der stærke svingninger i priserne³.

I udlejningsboliger kan det tænkes, at stærkt stigende huslejer vil få nogen til at flytte. I Danmark er der imidlertid i almene boliger, og en stor del af de private udlejningsboliger, sat begrænsninger på huslejestigninger, og dette er af mange økonomer udlagt som en væsentlig hindring for mobilitet⁴. Mobiliteten i danske udlejningsboliger har imidlertid ligget på samme niveau som fx i Tyskland⁵ og USA⁶.

Selv på et ureguleret udlejningsmarked har ændringer i huslejeniveauet kun en begrænset effekt på mobiliteten⁷. Udover værdien af tilknytningen til boligen er der omkostninger og besvær ved at flytte. Beboerne i udlejningsboliger er derfor villige til at acceptere relativt store huslejestigninger frem for at flytte. Tidligere

¹ Riddel M. 2004. Housing-market disequilibrium: an examination of housing-market price and stock dynamics 1967–1998. *Journal of Housing Economics* Volume 13, Issue 2, June, Pages 120–135

² McKenzie F. M.H. og Rowley S. 2013. Housing Market Failure in a Booming Economy. *Housing Studies*, 2013 Vol. 28, No. 3, 373–388

³ Clayton J. 1998. Further Evidence on Real Estate Market Efficiency. *Journal of Real Estate Research* Vol. 15, No. 1, pp. 41-57.

⁴ For eksempel i publikationen: Det Økonomiske Råd 1970. *Boligmarkedet og boligbyggeriet*.

⁵ Skifter Andersen H. og Munk A. 1993. The welfare state housing policy versus the social market economy - a comparison of Denmark and Germany, *Scandinavian Housing and Planning Research* vol 11 no. 3.

⁶ Skifter Andersen H. 1993. op. cit.

⁷ Skifter Andersen H. 1993. op. cit.

undersøgelser¹ har fx vist, at lejere er villige til at acceptere en stigning på mere end 30 pct. før de vil overveje at flytte.

Behovet for omfordeling mellem boliger og delmarkeder. Filtreringsteorien.

Nybyggeriets marginale rolle på boligmarkedet betyder, at boliger ikke som andre 'forbrugsvarer' kan tilvejebringes ved nyproduktion. Problemer med øget boligmangel kan således på kortere sigt ikke løses ved at øge boligbyggeriet. Der er en stærk indbygget træghed i boligmarkedet som følge af, at vi, som beskrevet i Kapitel 3, sjældent skifter bolig, bortset fra når der sker markante ændringer i vores liv.

Dertil kommer, at nyproducerede boliger har et højt prisniveau sammenlignet med den eksisterende boligbestand. Det skyldes blandt andet de høje tekniske krav som bygningslovgivningen stiller til boliger (se Kapitel 2), men også at jordpriserne i større byområder ofte er meget høje og stigende. Uden offentlige tilskud er det derfor ofte ikke muligt for en stor del af befolkningen at bosætte sig i nye boliger. Hvis markedet skal fungere uden tilskud kræver det, at de husstande, som kan betale, flytter til de nybyggede boliger og efterlader tomme boliger i den billigere ældre boligmasse, der så er til rådighed for familier med lave indkomst.

I USA er fremsat en teori for hvorledes et velfungerende boligmarked burde fungere. Den kaldes for '*the filtering theory*'. Filtering betyder 'nedsivning', og teorien antager, at der sker en løbende omfordeling af husstande mellem nye høj-kvalitetsboliger og ældre, nedslidte og billigere boliger. Det antages at den højere kvalitet i de nye boliger tiltrækker familier med høj indkomst. Disse efterlader middeldyrt boliger af middel kvalitet, som tiltrækker middelklassen, som herved fraflytter de ældste og dårligste boliger til brug for de fattigste. Det antages at ældre boliger over tid falder i kvalitet og bliver billigere.²

Forskning allerede i 1950'erne³ viste imidlertid, at teorien ikke holdt. Der skete ikke den antagne nedsivning af boliger til de fattige, blandt andet fordi højindkomstgrupper i for lille et omfang flyttede til nybyggeri. I en amerikansk betænkning om boligpolitik er dette formuleret således:

*Certainly the 'filtering process' works very imperfectly, with many other factors affecting the value and occupancy of properties. Many of our problems in this area arise from imperfections in the operation of the housing market which deprive the poor of the full benefit of what little purchasing power they possess*⁴

Hovedårsagen til at '*det frie boligmarked*', som det ofte kaldes, ikke fungerer, er den lave mobilitet, men segmenteringen af boligmarkedet har også betydning.

¹ Skifter Andersen H. og Bonke J. 1980. *Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger I: Boligmarkedet*. Arbejdsnotat 9. Lavindkomstkommissionens Sekretariat og Statens Byggeforskningsinstitut.

² Se en nærmere beskrivelse i Skifter Andersen H. og Bonke J. 1980 op. cit.

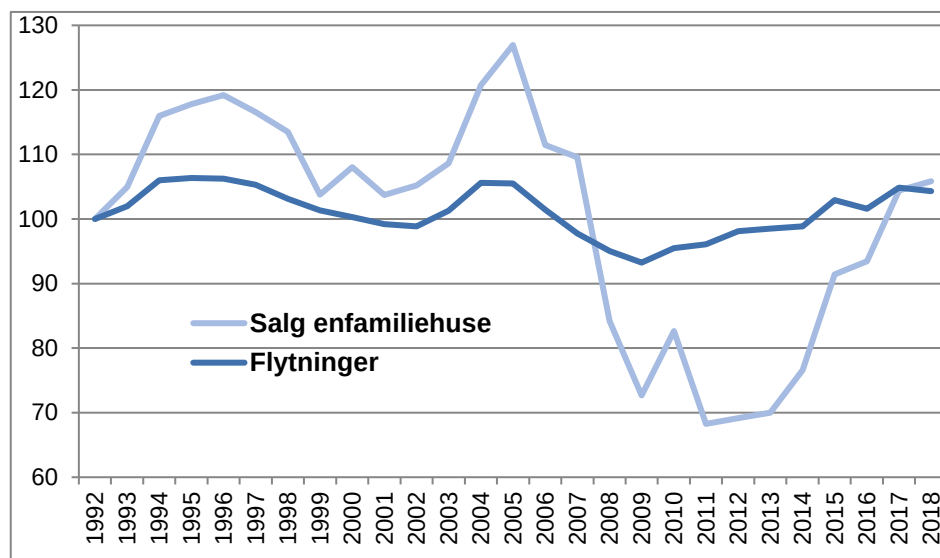
³ Grigsby, W. G. 1963. *Housing market and public policy*. University of Pennsylvania Press

⁴ The Report of the President's Committee on Urban Housing 1968

Amerikanske undersøgelser¹, baseret på en opdeling af boligmarkedet i en række delmarkeder, viste således at der var en dårlig sammenhæng mellem disse delmarkeder, og at prisen for forskellige egenskaber ved boliger varierede mellem dem. Der var derfor delmarkeder med mangel på boliger, samtidigt med at andre havde overskud. De dyreste boligtyper fandtes i bunden af boligmarkedet, hvor forholdet mellem pris og kvalitet var dårligst, og hvor der var mangel på boliger. Da det var her de fattigste boede, viste undersøgelsen således, at de betalte relativt mere for at bo end mere velhavende grupper.

Tilpasning ved konjunkturændringer

Hvis boligefterspørgslen var konstant over længere tid, ville man kunne forvente at boligudbuddet med tiden nogenlunde ville tilpasse sig efterspørgslen – forudsat at den ikke ændrede sig meget som følge af demografiske årsager og indkomststigninger. Problemet er imidlertid, at boligefterspørgslen ændrer sig meget med tiden. Det er ikke kun på grund af demografiske ændringer, hvor antallet i aldersgrupper ændrer sig over årene og hvor nye generationer har andre boligønsker. Det er først og fremmest, fordi konjunkturændringer kan ændre forholdene på boligmarkedet drastisk med kort varsel, som vi så med finanskrisen i 2007. Efterspørgslen efter ejerboliger er den afgørende faktor, som driver boligmarkedet, og samfundsøkonomiske og politiske ændringer kan hurtigt ændre konkurrenceforholdet mellem ejer- og lejeboliger, på en sådan måde at efterspørgslen efter den ene eller anden ejerform mindskes og den anden øges. Salget af ejede enfamiliehuse har varieret drastisk med tiden i takt med ændringer i konjunkturerne. Antallet af solgte boliger toppede således med 60.000 i 2005 og faldt til lidt over 30.000 i 2011.



Figur 6.8. Udviklingen i antal solgte enfamiliehuse og antallet af flytninger 1992 – 2018 (Indeks i forhold til 1992).²

¹ Rothenberg, J. et al. 1991 op. cit.

- Malpezzi S. og Green, R. 1996. What has happened to the bottom of the US housing market?, *Urban Studies*, 33(10), pp. 1807–1820.

² Kilde: Statistikbanken

I figur 6.8 ses et indeks for udviklingen i salget af enfamiliehuse sammenlignet med et indeks for antallet af flytninger. De store udsving i antallet af solgte boliger påvirkede mobiliteten med flest flytninger i 2005 og færrest efter finanskrisen i 2009.

Når efterspørgslen efter ejerboliger falder, stiger presset på udlejningsmarkedet, hvilket giver grundlag for huslejestigninger, hvis der ikke er huslejeregulering. Erfaringerne fra det uregulerede Amerikanske marked¹ har vist, at huslejerne stiger mest under lavkonjunkturer, mens de næsten ikke stiger under højkonjunkturer, hvor flere husstande søger væk fra lejeboliger til ejerboliger. Boligmarkedet har således den uheldige effekt, at boligudgifterne i lejeboliger stiger mest i perioder med stigende arbejdsløshed og stagnerende indkomster, hvilket forstærker de negative sociale virkninger af økonomiske kriser.

Et eksempel er udviklingen i Københavns Kommune i forbindelse med finanskrisen. Som vist i Kapitel 4, faldt fraflytningen til parcelhuse i omegnen efter finanskrisen, og de unge familier forblev i Københavns Kommune, hvilket medførte en stigning i befolkningstallet og et øget pres på boligmarkedet – især fra de mange tilflyttede unge studerende. Konsekvenserne blev en øget boligmangel i kommunen. En undersøgelse i 2017² viste således, at antallet af voksne, som deler bolig med nogen de ikke er i familie med eller danner par med, blev fordoblet fra 2007 til 2015 til at udgøre mellem 10 og 16 pct. af kommunens voksne borgere. Desuden steg andelen i overbefolkede boliger med 4 pct. point til at udgøre 14 pct.

Forslumning og fornyelse på boligmarkedet og i byerne

I Danmark har boligmassen og vores byområder generelt en rimelig høj kvalitet. Men det er ikke noget, som er sket af sig selv. Det er takket være en stærk bolig- og byfornyelsespolitik, som beskrives i kapitel 7. I andre lande, som fx USA, har der været store problemer med forslumning af boligmassen. I periode har store dele af de amerikanske byer bestået af nedslidte og dårligt vedligeholdte boliger, som nogle gange er blevet helt opgivet og har stået tomme. Et eksempel på dette ses på billedet i figur 6.9.

¹ Skifter Andersen H. 1993 op. cit.

² Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i boligsituationen i København og nybyggeriets virkninger*. Statens Byggeforskningsinstitut



Figur 6.9. Forslummet og opgivet byområde i Philadelphia, USA 1992.¹

I forskningslitteraturen² om årsagerne til forslumning i byerne er der peget på 3 forskellige forklaringer:

1. *Teknisk-økonomiske forklaringer*: Bygninger nedslides med tiden, og på et tidspunkt kan det ikke betale sig at vedligeholde dem
2. *Socioøkonomiske eller markedsforklaringer*: Boliger forældes med tiden – de er ikke indrettet, og store nok, til at dække nye boligbehov. Derfor fravælges de med tiden af grupper, som kan betale for bedre boligforhold. Herefter overgår de til beboere med lavere indkomster, som ikke har råd til at betale for vedligeholdelse.
3. *Selvforstærkende forfaldsprocesser* i byområder

Den første forklaring, at man ikke kan blive ved med at vedligeholde bygninger, kan ikke bekræftes med empiriske data. Vedligeholdelsesudgifterne stiger i de første år af en bygnings levetid, men efter ca. 20 år holder de sig konstant³. Der er således ikke noget i vejen for at man kan vedligeholde bygninger i det uendelige, hvilket man kan se med de mange gamle bygninger i Danmark. Alternativet til at ophøre med vedligeholdelse er at rive bygningen ned og opføre nybyggeri.

¹ Foto af Hans Skifter Andersen.

² Litteraturen om forfaldsprocesser er gennemgået i Skifter Andersen H. 2003. *Urban sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*. Ashgate publishers.

³ Skifter Andersen H. 1995. Explanations of Urban Decay and Renewal in the Housing Market - What can Europe Learn from American Research? *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* vol 10:1.

Men omkostningerne ved nybyggeri er gennem årene steget mere end prisudviklingen i almindelighed, hvilket gør gamle bygninger mere økonomisk konkurrencedygtige.

En forklaring, som har været meget fremme i forskningen af forslumning i USA¹, er at middelklassen har forladt de centrale bydele for at bosætte sig i større boliger med bedre omgivelser i forstæderne. Tilbage i byerne er blevet boligsøgende med mindre indkomst, som kun kan betale en lavere husleje, hvilket skulle have fået udlejerne til at mindske vedligeholdelsen for at kunne holde et lavt huslejeniveau. Empiriske undersøgelser af udviklingen i de centrale bydele i USA har imidlertid vist, at vedligeholdelsesudgifterne af forskellige grunde ikke er faldet, men tværtimod steget². Desuden er huslejerne ikke faldet. Konklusionen er at markedsforklaringer ikke alene kan forklare forslumningen.

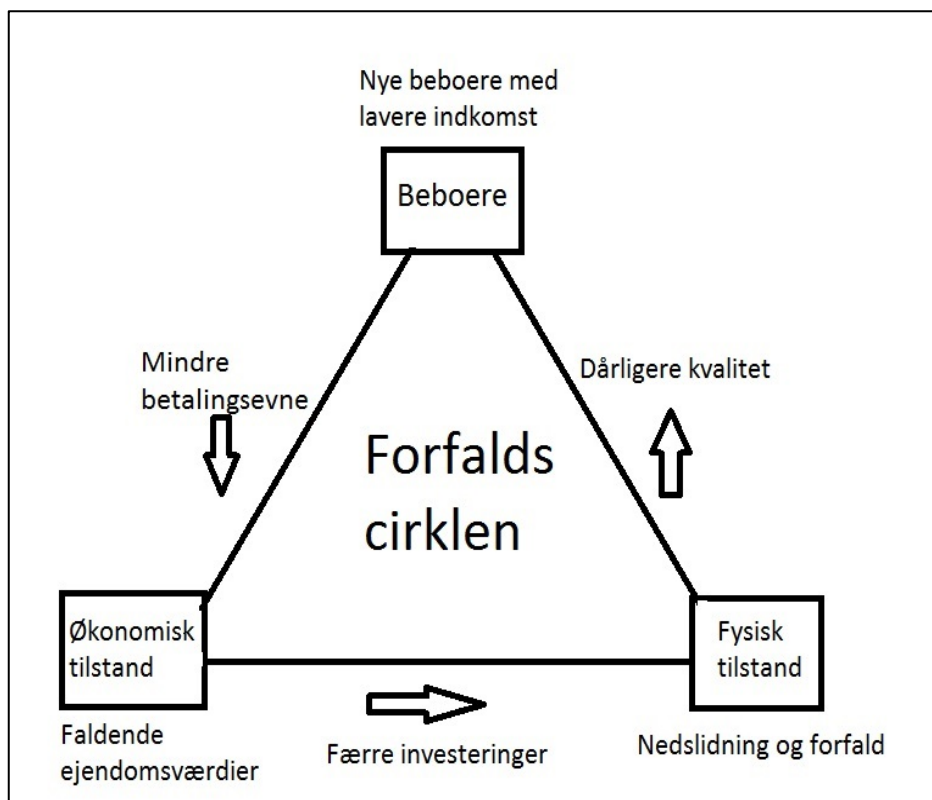
Et forhold, der er vigtigt for at kunne forstå hvorfor byområder forslummer, er, at værdien af ejendomme og boliger afhænger af kvaliteten af det byområde, de befinder sig i. Hvis en ejendom ligger i et område af dårlig kvalitet, fx hvor nabo-ejendommene forfalder, er det ikke rentabelt at investere i forbedringer, og måske heller ikke at bruge penge på vedligeholdelse. Boligejendommens værdi afhænger meget af, hvordan byområdet ser ud, og især af hvilke forventninger man har til dets fremtidige udvikling. Det er det man kan kalde en *økonomisk naboskabseffekt*. Hvis et område forventes at forfalde yderligere i fremtiden, vil det ikke være økonomisk rationelt at investere i ejendommene. Det er det derimod, hvis man forventer at andre også vil investere og forny området.

Byområder, der forfalder, er inde i en selvforstærkende proces, som illustreret i figur 6.10.

¹ Grigsby, W. et al. 1987. *The dynamics of neighbourhood change and decline*, New York: Pergamon Press, og

- Rothenburg et al. 1991 op. cit.

² Skifter Andersen H. 1995 op.cit.



Figur 6.10. Forfaldsprocesser i byområder

Der er tre elementer, som gensidigt påvirker hinanden: beboersammensætningen, ejendommenes økonomi og deres fysiske tilstand. Når man får nye beboere med lavere betalingsevne, mindskes mulighederne for at hæve huslejerne og få et godt økonomisk afkast af ejendommene. Derfor falder deres ejendomsværdier. Dette betyder, at investeringer i at vedligeholde og forbedre ejendommene ikke er så rentable, hvilket medfører fysisk nedslidning og forfald. Denne nedslidning nedsætter boligernes og kvarterets kvalitet, hvilket medfører at bedrestillede beboere fraflytter og erstattes af nye beboere med lavere indkomst og købekraft. Der er således en selvforstærkende proces, som samtidigt medfører ændringer i beboersammensætningen, dårligere økonomi i ejendommene og fysisk nedslidning. Det er en spiral som er svær at bryde på grund af den økonomiske naboskabseffekt.

Når denne proces er kommet tilstrækkeligt langt, er der nogle nye selvforstærkende processer, som træder i kraft hvis området får en høj koncentration af beboere med sociale problemer og asocial adfærd¹. Økonomien i ejendommene forværres på grund af større nedslidning og gennemtræk af beboere, og byområdet får et præg af kriminalitet og socialt forfald. På dette tidspunkt i processen har der i mange amerikanske byområder ikke været nogen vej tilbage, og bygninger opgives og står tomme som vist på billedet i figur 6.9.

¹ Skifter Andersen H. 1995 op.cit.

Fornyelsesprocesser 'Gentrification'

Tidligere var det opfattelsen blandt økonomer i USA, at forslumning var en uundgåelig proces, kaldet '*the neighbourhood life-cycle*'¹, som ville medføre at alle centrale byområder endte med forfald og nedrivning for at blive erstattet af nybyggeri. I løbet af 1980'erne begyndte der derimod i byer som New York at vise sig et fænomen, som man kaldte '*Gentrification*'. Der begyndte en tilflytning til centralt, attraktivt beliggende, områder af såkaldt 'yuppies', som havde gode indtægter, arbejdede i bymidten og gerne ville bo der. Hermed ændredes forventningerne til disse områders fremtid. Dette førte til investeringer i opgradering af bygninger og boliger, og til en fortrængning af beboere med lavere indkomst. Udviklingen har således vist, at i takt med byernes vækst, og større præferencer for storbylivet, har man fået fornyet nogle af de mest attraktive dele af byerne. Et gammelt nedslidt område i København, som i en vis udstrækning har gennemgået gentrification uden en stor offentlig finansieret byfornyelse, er Christianshavn, der har en både central og attraktiv beliggenhed ved kanalerne.

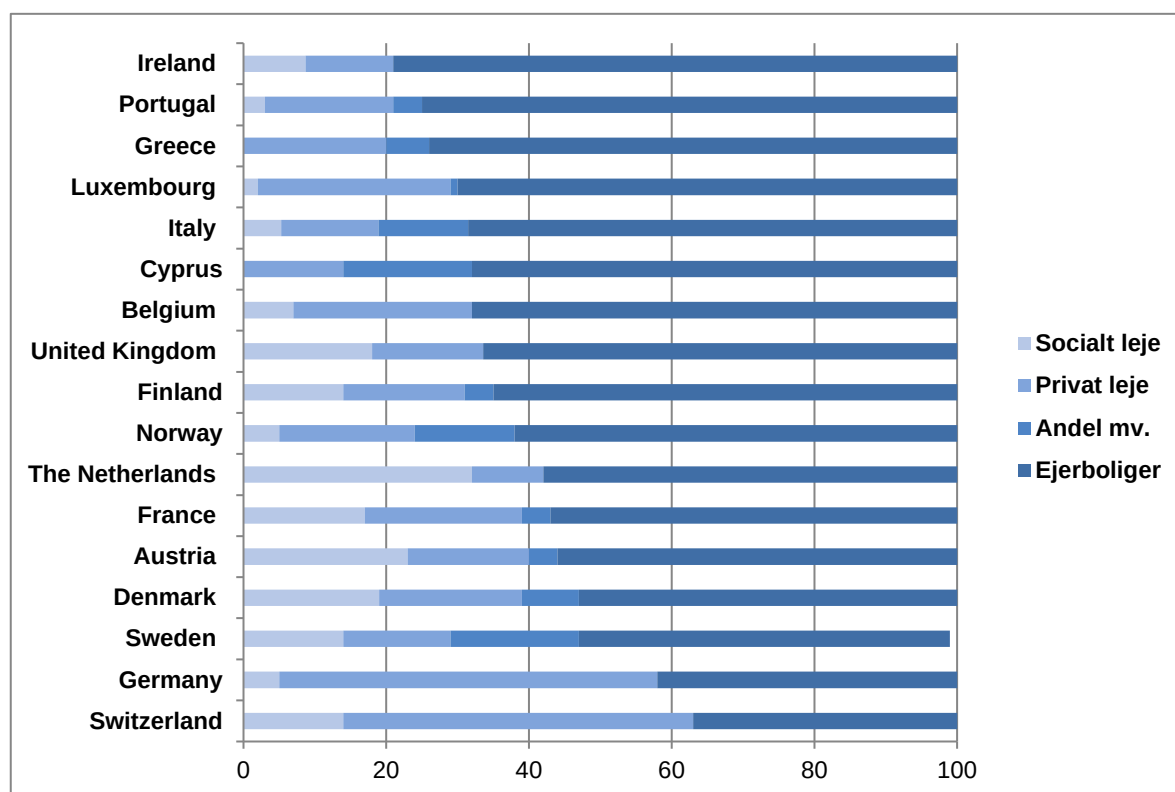
¹ Metzger, J. T. 2000. Planned Abandonment: Life-Cycle Theory and Urban Policy. *Housing Policy Debate* 11, no. 1: 7-40

7 Boligpolitikken og dens betydning for udviklingen i boligforholdene og for den sociale opdeling af boligmarkedet

Hvorfor boligpolitik?

I alle lande i Vesteuropa og Nordamerika har det offentlige, i et eller andet omfang, gennemført foranstaltninger, som tager sigte på at forbedre boligforsyningen og især boligforholdene for de økonomisk dårligst stillede befolkningsgrupper. Denne opgave opfattes imidlertid, og varetages, meget forskelligt, hvilket har medført store forskelle mellem boligmarkederne i forskellige lande, og store forskelle på boligforholdene.

Som det fremgår af figur 7.1 er der meget store forskelle mellem europæiske lande mht. boligernes sammensætning på ejerform. Det skyldes især at bolig- og skattepolitikken varierer meget mellem landene.



Figur 7.1. Boliger fordelt på ejerformer (%) i Vesteuropæiske lande 2015¹

¹ Kilde: Rosenfeld O. 2015. *Social Housing in the UNECE Region. Models, Trends and Challenges*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.

I de fleste lande i Europa og Nordamerika har ejerboliger været den dominerende ejerform på boligmarkedet, og i nogle lande har udlejningsboliger kun været en marginal del af markedet. Desuden har socialt boligbyggeri i nogle lande udgjort den største del af udlejningsboligerne, mens private udlejningsboliger, tilvejebragt på markedsvilkår, kun har været en lille del af den samlede boligforsyning. Andre steder har der været få sociale boliger og en stor andel private udlejningsboliger. Udlejningsboligerne har desuden på mange måde afvejet fra ejerboligerne med hensyn til hustype, størrelse og kvalitet.

I alle lande har faktiske problemer med boligmangel og forslumning i perioder vist et behov for boligpolitiske tiltag med henblik på at sikre acceptable boligforhold for alle. Men der har været store forskelle i opfattelsen af, hvorfor, og hvilke grupper, en boligsocial opgave omfatter. Der har også været forskellige opfattelser af, hvordan den bedst udføres.

Der kan peges på tre hovedårsager til forskelle på boligpolitikken i forskellige lande:

- Opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområdet
- Opfattelsen af i hvor høj grad boligmarkedet kan fungere som andre markeder, eller om der er særlige problemer i boligmarkedets funktionsmåde, som skaber behov for statslig støtte og regulering
- Forskelle på hvordan det nationale og lokale boligmarked rent faktisk fungerer og forskelle i omfanget af synlige boligsociale problemer. Dette har afhængt af de generelle samfundsøkonomiske forhold

Forskelle i opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområdet

Den første årsag til forskelle i boligpolitik er i hovedsagen politisk, og tager udgangspunkt i hvilke opfattelser man har af, hvad der er statens opgave, og i hvor høj grad denne skal producere ydelser og fordele forbruget i samfundet. Der er peget på væsentlige forskelle i de velfærdssamfund, som er opbygget¹, som også afspejler sig i den valgte boligpolitik i landene. Der er således peget på tre principielt forskellige holdninger til den boligpolitiske opgave².

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

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

Den tredje opfattelse ser boligholdene som noget, der generelt er særligt vigtigt for velfærd og sundhed i samfundet, og ser det derfor som statens opgave at sikre en god boligforsyning for alle grupper i samfundet. Det er således ikke kun udsatte gruppers boligforsyning, som støttes, men også boligforbruget for brede

¹ Esping Andersen G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press

² Doling J. 1997. *Comparative Housing Policy*. MacMillan Press, Basingstoke

grupper i befolkningen. Det er især i nogle af de skandinaviske lande og i Holland, at denne politiske opfattelse har været fremherskende.

Der er imidlertid også med tiden sket ændringer i holdningerne til statens rolle i boligforsyningen¹. I efterkrigstiden var der en voldsom boligmangel i alle lande, som medførte et omfattende statsligt engagement. Vægten lå på at opnå en hurtig kvantitativ forøgelse af boligudbuddet. Fra slutningen af 60'erne skiftede fokus fra opfyldelse af konkrete boligbehov for alle, til mere at lade boligefterspørgslen og markedet styre. Man accepterede i højere grad at markedet skulle fordele boligforbruget, og at ulige ressourcer førte til ulige boligforhold. Fra sidst i 80'erne blev statens engagement i boligsektoren væsentligt reduceret i mange lande. Men siden har boligpolitikken i landene skiftet i takt med at konjunkturerne, og problemer med boligforsyningen, ændrer sig. En lavkonjunktur i begyndelsen af 90'erne tvang således flere lande til et fornyet engagement i boligforsyningen². Men dette er ofte afviklet igen i slutningen af 90'erne, hvor omfanget af boligpolitikken i mange lande igen er blevet reduceret.

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

Forskelle i boligpolitikken udformning - og især opfattelsen af behovet for en særlig boligsocial sektor - kan også have en sammenhæng med, hvordan økonomer i statsapparatet og på universiteterne opfatter boligmarkedet³. Hvis boligmarkedet er velfungerende, er boligmangel og dårlige boligforhold kun et udtryk for manglende betalingsevne, og der er ikke brug for støtte til en særlig beskyttet social sektor (som almene boliger), men kun individuel boligstøtte til familier med lav indkomst. I Danmark har bl.a. Det Økonomiske Råd⁴ argumenteret for en stærkere omlægning af subsidier og tilskud, fra støtte til boligproduktion af almene boliger til individuel boligstøtte. I lande som England og USA gives langt hovedparten af boligsubsidierne i dag som individuelle tilskud.

Problemet i Europa er, at der har været en mangelfuld økonomisk forskning om hvordan boligmarkedet fungerer⁵. Dette skyldes dels, at markedet er for komplekst til at man kan bruge enkle økonomiske modeller, og dels boligpolitikken mange reguleringer af markedet. Mange økonomer har ment at det er reguleringerne, og ikke markedsfejl, som medfører problemer på markedet⁶. Der har derfor blandt økonomer generelt været en skepsis overfor boligpolitikken, som

¹ Boelhouwer P. og van der Heijden 1992. *Housing Systems in Europe*. Delft: Delft University Press

² Boelhouwer og van der Heijden 1992 op.cit.

³ Doling J. 1997 op.cit.

⁴ Det Økonomiske Råds Sekretariat 1970. *Boligmarkedet og boligbyggeriet*.

⁵ Skifter Andersen H. 1993. *Hvordan fungerer et ureguleret boligmarked? – erfaringer fra USA*. Statens Byggeforskningsinstitut

- Skifter Andersen H. 1994. Pejlinger af et frit boligmarked. *Samfundsøkonomen* 1994:4

⁶ Skifter Andersen H. 1977. De offentlige indgreb og pris- og fordelingsproblemerne på boligmarkedet. *Tidsskrift for politisk økonomi*, nr. 3&4

nogle har opfattet som markedsforvridende og skadelig¹. Der er imidlertid, som beskrevet i Kapitel 6, forskningsmæssig evidens fra det uregulerede boligmarked i USA, som konkluderer at boligmarkedet ikke af sig selv vil frembringe en tilstrækkelig boligforsyning, og især ikke for grupper med lav indkomst. Der er problemer med omfordeling af boligerne mellem forskellige befolkningsgrupper og tendenser til et for lille nybyggeri. Der er desuden, som beskrevet i Kapitel 6, nogle særlige mekanismer som skaber forslumning i byområder, hvilket forringer boligsituationen for nogle af de mest udsatte befolkningsgrupper.

Forhold i landene, som har betydning for, hvordan det nationale og lokale boligmarked rent faktisk fungerer

Boligproblemernes omfang i forskellige lande - og dermed behovet for en særlig social boligsektor og andre boligpolitiske tiltag - har imidlertid afhængt af flere andre samfundsforhold, som har betydning for, hvor velfungerende boligmarkedet er og hvilken politik man har valgt:

- **Prisen på jord til byudvikling:** Prisen på boliger er meget påvirket af, hvad byggegrunde koster. I lande med høj befolkningstæthed og stærk urbanisering er der en tendens til højere jordpriser. I bjergrige lande kan der være mangel på byggemuligheder på grund af et bjergrigt terræn, og byggemodning kan være kostbar. Grundpriserne kan desuden være påvirket af i hvor høj grad tilgangen af nye grunde er påvirket af fysisk planlægning og jordpolitik, som diskuteres nedenfor.
- **Befolkningsudvikling:** I lande med befolkningstilvækst er boligbehovet voksende, og der er et større pres på boligmarkedet. Modsat er problemerne mindre i lande med stagnerende eller aftagende befolkning. Indenlandske vandringer kan også betyde, at tilvandringsområder får problemer på boligmarkedet. I Danmark er der for eksempel store problemer i Københavns Kommune.
- **Økonomisk vækst eller stagnation:** Problemerne på boligmarkedet varierer, som nævnt i Kapitel 6, med de økonomiske konjunkturer. I lande - eller byer -, som i en periode har haft høj vækst, tenderer priser og boligudgifter at være relativt høje, bl.a. som følge af høje grundpriser og prisglidning i byggesektoren. Det er en situation, som Danmark især havde lige før finanskrisen. Omvendt går nybyggeriet i stå i perioder med lavkonjunkturer, hvilken skaber mangel på boliger
- **Indkomstniveau og -spredning:** I lande med et gennemsnitligt lavt indkomstniveau og en stor indkomstspredning vil der være en større del af befolkningen, som ikke har købekraft til at betale for en tilfredsstillende bolig (afhængigt af, hvordan denne defineres). Danmark er et land med et relativt højt indkomstniveau og en lille indkomstspredning, bl.a. takket være et godt velfærdssystem
- **Byggeriets effektivitet og prisen på nybyggeri:** Som nævnt har nybyggeriets prisniveau en stor betydning for hvor godt boligmarkedet fungerer. Tidligere undersøgelser tyder på, at Danmark har et relativt højt prisniveau - især på byggematerialer

¹ Det Økonomiske Råds Sekretariat 2001. *Dansk Økonomi forår 2001, kapitel III: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt*

- **Finansiering og renteniveau:** finansieringen og renteniveauet er af stor betydning for boligmarkedet, fordi de er bestemmende for boligudgifterne og deres fordeling over tid. Danmark har et relativt effektivt boligfinansieringssystem, men renteniveauet har i perioder været meget højt. Dette har haft en sammenhæng med at der i et langt tidsrum frem til midten af 80'erne har været høj inflation. De senere års fald i renten har reduceret finansieringsudgifterne, men dette er modvirket af stigende ejendomspriser.
- **Systemresistens (path dependency).** En af grundene til permanent store forskelle mellem de boligpolitiske systemer i forskellige lande er, at der har været en resistens i den måde man har indrettet sig på. Der er en stærk tendens til, at når man først har etableret nogle bestemte systemer, så er man fortsat i samme spor, og har kun foretaget marginale ændringer¹. Det gælder fx for, hvilke former for socialt boligbyggeri, man har etableret.

Elementer i boligpolitikken

Midler til at føre boligpolitik kan være:

- **Direkte boligtilskud til husstande** for at nedbringe deres boligudgifter. I Danmark har vi boligsikring og boligydelse. Boligydelserne er en særlig favorabel støtte, som gives til pensionister i leje- og andelsboliger. Boligsikring kan gives til almindelige familier i lejeboliger og afhænger af husleje, indkomst og antal børn. Der er begrænsninger på, hvor høj huslejen må være, og på hvor store boligerne må være i forhold til husstandens størrelse.
- **Direkte tilskud til boliger.** Det kan være støtte til nybyggeri eller støtte til at nedbringe løbende omkostninger i bestemte boliger. I Danmark er det kun almene boliger, som får direkte støtte. Den gives som støtte til nybyggeri i form af såkaldt 'grundkapital' på 14 pct. af udgifterne, som kommunen skal indskyde. Samtidig får kommunerne ret til at anvise boligsøgende til en del af de ledige almene boliger. Staten skaffer resten af finansieringen ved at sælge statsobligationer med lav rente. Tidligere har der været støtte til nye andelsboliger og i efterkrigstiden billige statslån til ejerboliger.
- **Regulering af huslejer og administration af boliger.** Der er en omfattende lejelovgivning som regulerer forholdene i lejeboliger. Formålet er først og fremmest at beskytte lejerne mod usaglige opsigelser og store huslejestigninger.
 - I almene boliger er der, som betingelse for den offentlige støtte, regler for, hvordan huslejen skal fastsættes, og for hvordan boligerne skal administreres. Huslejerne fastsættes ud fra de omkostninger, som boligselskabet har for den enkelte boligafdeling. En del af disse udgifter er renter og afdrag på de lån, der er optaget da afdelingen blev bygget, eller ved senere ombygninger og renoveringer. Da byggeudgifterne er steget med tiden, betyder dette, at de ældre boligafdelinger ofte har mindre udgifter end de nyere, hvilken har ført til store forskelle i huslejerne i den almene sektor. Når lånene er betalt ud fortsætter man med samme husleje og indbetaler i

¹ Bengtson B., Annaniassen E., Jensen L., Ruonavaara H. og Sveinsson J. R. 2006. *Varför så olika?: nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Stockholm: Egalite

stedet pengene til en fond for den almene sektor, kaldet *Landsbyggefonden*. Pengene her bruges til tilskud og lån til renovering af nedslidte bebyggelser.

- Der er også regler for, hvordan ledige almene boliger skal fordeles. Tidligere var der, som i mange andre lande, fortrinsret for familier med lav indkomst. I dag går reglerne mere på, at nye beboere skal tages fra en venteliste. Der er en 'almindelig' venteliste, hvor de, der står først på listen, får næste ledige bolig. Boligsøgende, som allerede bor i det pågældende boligselskab, kan desuden komme hurtigere til via en intern '*oprykningsventeliste*'¹. Desuden har kommunerne ret til at disponere over op til 30 pct. af de ledige boliger til hjemløse mv. Endelig er der kommet en mulighed for, at boligselskaberne kan oprette en såkaldt '*fleksibel venteliste*', hvor særlige grupper får fortrinsret. Det bruges i udsatte boligområder, hvor man gerne vil have en øget tilflytning af beboere i beskæftigelse mv.²
- I private udlejningsboliger har der siden krigen været regulering af huslejerne og regler for forbedring og vedligeholdelse. En del af de private udlejningsboliger er underlagt en såkaldt '*omkostningsbestemt husleje*' (se Kapitel 5). Som en del af dette opkræves penge til en vedligeholdelseskonto. Der er desuden regler for, hvor meget huslejen kan hæves ved forbedringer. Alle boliger opført efter 1991, og størsteparten af de øvrige, er underlagt nogle mere løse regler, der siger at huslejen ikke væsentligt må overstige lejeniveauet for tilsvarende boliger i det lokale område, kaldet '*det lejedes værdi*'. Det er en regel som er meget svær at håndhæve, da boligerne er meget forskellige og huslejerne svinger meget mellem forskellige byområder. Tvister om huslejen afgøres ved særlige huslejenævn. Der er desuden i 1996 indført en meget omdiskuteret regel³, der giver mulighed for at flytte en bolig fra omkostningsbestemt husleje til de andre regler, hvis udlejeren investere en vis sum penge i forbedringer. Erfaringerne med dette viser, at der er store forskelle på huslejeniveauet i de to reguleringsformer idet der har været ret store huslejestigninger i boliger, hvor man har brugt reglen⁴.
- **Indirekte tilskud via skattelovgivningen.** Som beskrevet i Kapitel 5 anser man skattefradrag på prioritetsgæld som et subsidie til ejerboliger. Dette har man forsøgt at reducere ved opkrævning af en såkaldt '*lejeværdi af egen bo-*

¹ Skifter Andersen, H. 2004. *Virkninger af oprykningsretten i almene boliger*. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen

² Se mere om dette i Fridberg, T. og Lausten, M. 2004. *Fleksibel udlejning af almene familieboliger*. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen, og

- Skifter Andersen, H. og Fridberg, T. (2004): *Kommunal boliganvisning i almene familieboliger* - Notat baseret på resultater fra en undersøgelse af fleksibel boliganvisning i almene boliger. Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet

³ Boligreguleringsloven §5,2

⁴ Trafik- og boligstyrelsen 2019. *Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2*

lig', som nu kaldes '*ejendomsværdiskat*'. Tidligere var skattefradragene betydeligt højere end i dag og skattesubsidierne meget betydelige¹. De er blevet reduceret meget med årene, dels fordi renteniveauet er faldet, og dels fordi man nu (2020) kun får fradrag i skatten for 25 pct. af udgifterne. I andelsboliger kan man fratrække renteudgifter til køb af andelsbevis og skal ikke betale ejendomsværdiskat.

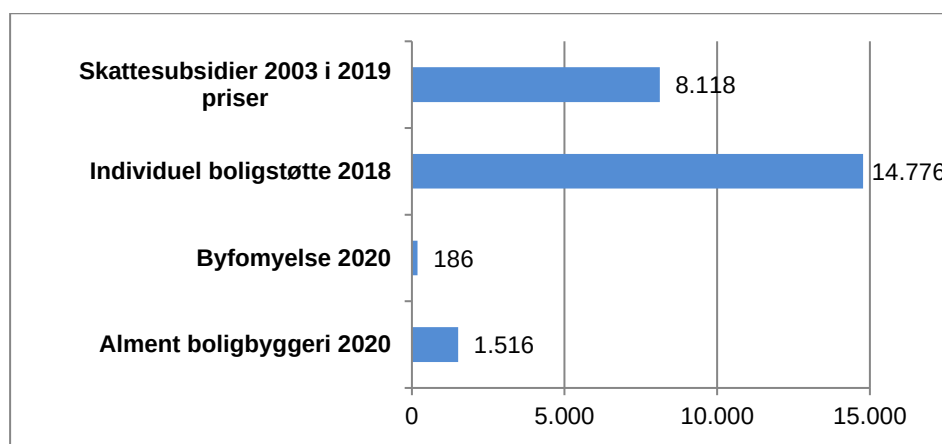
- I mange lande (bl.a. Sverige) bliver man beskattet af den kapitalgevinst, som opnås ved køb og salg af boliger. I Danmark er det kun gevinster ved salg af udlejningsejendomme og grunde, der beskattes, mens ejerboliger og sommerhuse ikke beskattes, dvs. at gevinsterne er skattefrie. Det er en af grundene til de store stigninger i priserne på ejerboliger.
- **Bygningslovgivningen.** Som beskrevet i Kapitel 2 reguleres kvaliteten af nybyggeriet via en omfattende bygningslovgivning. Der findes også minimumsregler for sikkerhed og sundhed i den eksisterende boligmasse. Hvis en bolig ikke mere kan leve op til disse regler, kan kommunen gennemføre en såkaldt '*kondemnering*', som betyder at boligen ikke mere må anvendes til beboelse. En mere indirekte måde at regulere på er de regler, som træder i kraft når en ejerbolig skal sælges. Her skal udarbejdes en såkaldt '*syns- og skønsrapport*' som påpeger de fejl og mangler der måtte findes i bygningen. Der udarbejdes desuden en rapport om energitilstanden.
- **Byfornyelseslovgivningen.** Som beskrevet i Kapitel 6 har der i alle lande været problemer med at bygninger og byområder forfalt. Der er derfor også ofte forskellige former for tilskud og reguleringer for at støtte eller gennemtvinge fornyelse². I Danmark har vi *Byfornyelsesloven*³, der giver støtte til nedrivning og forbedring af bygninger og til fornyelse af landsbyer og byområder.
- **Indsatser i såkaldt udsatte boligområder.** Som en følge af social og etnisk segregation i byerne (se Kapitel 8 og 9) er der opstået en række byområder med en høj koncentration af sociale problemer, såkaldte udsatte byområder. I næsten alle vestlige lande har der været igangsat særlige indsatser i sådanne områder med henblik på at mindske sociale problemer og forsøge at ændre beboersammensætningen til en mere blandet. Områdeindsatser vil blive beskrevet særskilt i Kapitel 10.

Størrelsesordenen af de forskellige tilskud og subsidier er illustreret i figur 7.2.

¹ Se fx Bonke J. og Skifter Andersen H. 1980 *Boligsubsidier og kapitalgevinster*. Arbejdsnotat 10. Lavindkomstkommisionens Sekretariat og Statens Byggeforskningsinstitut

² Se Skifter Andersen, H. and Leather P. (ed.) 1999. *Housing Renewal in Europe*, Bristol: The Policy Press

³ Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=183854>



Figur 7.2. Statslige boligtilskud og subsidier (mio. kr.)¹

Det ses at den individuelle boligstøtte er blevet det største tilskud til boligsektoren, mens støtten til nybyggeri er kommet ned på et lavt niveau. Skattesubsidierne er et skøn baseret på data fra 2003. De er mindre end boligtilskuddene og måske blevet endnu mindre i takt med den faldende rente. I opgørelsen mangler dog kommunernes udgifter til grundkapital i alment nybyggeri, som var ca. 1 mia. i 2018².

Kommunal boligpolitik og planlægning

Boligpolitik er noget der føres på statsligt niveau, men kommunerne har også en indflydelse på nybyggeri i den enkelte kommune. Kommunerne har desuden via fysisk planlægning og jordpolitik indflydelse på udbuddet af byggegrunde og prisen på dem, som påvirker boligpriser og –udgifter.

Kommunernes forpligtelser på boligområdet drejer sig først og fremmest om at skaffe boliger til såkaldte '*husvilde*', dvs. familier der har et akut boligbehov, og som af forskellige grunde ikke selv kan skaffe sig en bolig. Det gælder især familier med sociale problemer, men også flygtninge der har fået asyl. Samtlige asylmodtagere i Danmark fordeles til kommunerne efter et kvotesystem. Dernæst skal kommunerne skaffe boliger til ældre som har behov for en ældrevenlig bolig.

Prisen på byggegrunde – og dermed på boliger – er meget påvirket af den kommunale planlægning. Kommunernes planlægning og byudvikling har betydning for udbuddet af og prisen på nye boliger, som igen påvirker priserne på de eksisterende boliger. Et centralt element i den fysiske planlægning i Danmark er opdelingen af jorden i byzone og landzone. Der kan kun bygges nye boliger i byzonerne. Kommunerne kan i en vis udstrækning flytte jord fra landzone til byzone, men er bundet af retningslinjerne i den overordnede regionale planlæg-

¹ Tilskud til alment byggeri og byfornyelse er fra Finansloven 2020. Boligtilskuddene er fra Statistikbanken Danmarks Statistik. Skattesubsidierne 2003 er beregnet ud fra Data i Skifter Andersen H. 2012. *Housing policy in the Nordic countries and its implication for the housing of immigrants*

² Ifølge Landsbyggefondens årsberetning 2018

ning. For eksempel er kommunerne i Hovedstadsområdet bundet af den såkaldte '*Fingerplan*', der lægger nogle maksimale grænser for udlægning af byzoner.

Kommunerne har stærke motiver for at styre boligudviklingen i kommunen¹. Det er en følge af at boligbyggeriet og boligmassens sammensætning har stor betydning for kommunens befolkningsudvikling og skattegrundlag. Hvis boligtilvæksten er lav kan det betyde en stagnerende befolkning og faldende skatteindtægter. Bygger man omvendt for meget får man en befolkningstilvækst med pres på kommunens skoler og institutioner, som kræver kommunale investeringer.

Udbuddet af byggegrunde har i nogle kommuner derfor været mere styret af lokale kommunale hensyn end af målsætninger om at skaffe et tilstrækkeligt udbud til at dække en efterspørgsel efter grunde². Et godt eksempel på, hvilke problemer det kan give for boligmarkedet, er udviklingen i Hovedstadsområdet i slutningen af 90'erne og starten af 00'erne. Det var en periode med stærkt stigende efterspørgsel efter nybyggeri i området, men byggeriet af parcelhuse steg ikke særligt meget³. Problemet var ikke manglende ubebyggede grunde i byzone, men at disse var meget skævt fordelt blandt kommunerne, og nogle kommuner med store arealer udstykkede dem ikke i noget særligt stort omfang. Resultatet blev stærkt stigende grund- og boligpriser, samt en øget udflytning til andre områder af Sjælland. Problemet i Hovedstadsområdet har været, at der ikke har været en overordnet planmyndighed til at koordinere by- og boligudviklingen, som i stedet er blevet styret af lokale kommunale interesser.

Nogle kommuner har haft en aktiv jordpolitik med at opkøbe arealer, inden de er byggemodnet og kan sælges. Men der har været to forskellige målsætninger for dette. I nogle kommuner har målet været at sikre et tilstrækkeligt udbud af grunde i kommunen. I perioder med stigende grundpriser er der imidlertid også nogen af dem, som har set salg af grunde som en god indtægt for kommunen, der kunne bruges til at finansiere nye anlæg, som svømmehaller og sportsanlæg⁴, eller til at holde kommuneskatten nede. Her kan man have motiver til at tilbageholde udbuddet for at holde priserne oppe, hvilket så har medvirket til højere boligpriser.

Det vigtigste styringsmiddel for kommunerne er, at de skal godkende nybyggeri af almene boliger og yde støtte til det. Herved kan de fremme eller blokere byggeri af almene boliger. Dernæst kan kommunerne via kommuneplaner og lokalplaner styre, hvilke hustyper der bygges hvor. Grunde kan udlægges til enfamiliehuse, rækkehuse eller etageboliger, men principielt kan man ikke bestemme,

¹ Skifter Andersen H. og Als J. 1987. *Kommunernes rolle i boligforsyningen*, SBI-rapport 190, Statens Byggeforskningsinstitut

² Bogason P. og Mandag Morgen 2008. *En forhandlet løsning. En casebaseret af byggegrunde, byudvikling og prisdannelse i Danmark*. Center for Bolig og Velfærd

³ Skifter Andersen H. og Ærø T. 2005. Regionplanen og det nødlidende boligmarked i Hovedstadsregionen. *Særudgave af Hovedstadsrådets blad om regionplanen*

⁴ Et eksempel er Farum kommune i firserne, hvor den daværende borgmester forsøgte at finansiere store sportsanlæg ved jordspekulation

hvilken ejerform der skal være. Et brud på denne regel er, at Københavns Kommune har fået tilladelse til at kræve, at 25 % af nybyggeriet i et byområde skal være almene boliger.

Boligsammensætningen har betydning for den politiske sammensætning af borgerne, og dermed for hvilke partier der kan få magten i kommunen. Mange ejerboliger kan givet et borgerligt flertal, mens meget alment byggeri kan give et rødt flertal. Undersøgelser i 80'erne og 90'erne¹ viste således meget store forskelle på boligsammensætningen i kommunerne, og en tæt sammenhæng mellem omfanget af alment boligbyggeri og hvilke partier der havde borgmesterposten. Undersøgelserne viste også en tæt sammenhæng mellem boligsammensætningen og den sociale sammensætning af kommunernes borgere.

Udviklingen i boligpolitikken i Danmark

Danmark er en velfærdsstat og boligpolitikken er i vid udstrækning blevet set som en vigtig del af velfærdsprojektet. Opfattelsen af dette har dog i en vis udstrækning skiftet med hvilken politisk farve regeringerne har haft. De formulerede boligpolitiske målsætninger har ikke været særligt operative men generelt handlet om at opnå et tilstrækkeligt antal boliger til at dække boligbehovet, om boligstandard og om pladsforhold.

Første gang staten påbegyndte en regulering af boligbyggeriet var i slutningen af 1800 tallet, hvor man greb ind overfor problemerne i det, der er blevet kaldt, spekulationsbyggeriet i de større byer. Reguleringen skiftede her gradvist fra kun at dreje sig om sikkerheden i bygningerne til også at dreje sig om brugskvaliteten², hvor man mere lagde vægt på lysforhold, pladsforhold og sundhed.

Der har i en lang årrække været en konflikt mellem politikernes ønske om at regulere og støtte boligmarkedet for at imødegå aktuelle konkrete problemer, og den økonomiske sagkunds kabs markedsteoretisk begrundede krav om afregulering af boligmarkedet og nedsættelse af subsidierne, specielt den del af dem der gives som støtte til boliger og ikke til mennesker³. Men den økonomiske forskning i Danmark har kun i lidet omfang drejet sig om de konkrete problemer med boligmarkedets funktionsmåde, som er beskrevet i Kapitel 6., og økonomernes kritik af boligpolitikken har derfor været præget af mangelfuld viden om funktionsproblemerne på boligmarkedet.

Udviklingen i boligpolitikken i Danmark har desuden i høj grad været præget af de samfundsændringer over tid, som har haft betydning for, hvilke synlige boligproblemer der er opstået. Under de to verdenskrige gik boligbyggeriet i stå, og

¹ Skifter Andersen H 2001. Kommunernes udvikling, boligmarkedssituation og boligbyggeri. Bilag 1 i PLS og BY og Byg. *Kommunernes boligpolitik. Analyse af almene familie- og ungdomsboliger*. PLS Rambøll

- Skifter Andersen H. 1987. Boligbyggeriet og kommunernes ulige økonomiske vilkår. *Samfundsøkonomen* 1987:4

² Engelmark J. 2013. *Dansk Byggeskik: Etagebyggeriet gennem 150 år*. Real-dania Byg.

³ Det Økonomiske Råd, Formandskabet 2001. *Dansk økonomi forår 2001*. Kapitel: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt: 217-306.

en markant mangel på boliger opstod. Dette førte til store boligpolitiske satsninger i tiden herefter. Især efter 2. verdenskrig blev der sat stærkt ind på at øge boligudbuddet og forbedre boligkvaliteten. I perioder med højkonjunktur, hvor boligforsyningen er blevet hurtigere forbedret, er boligpolitikken blevet rullet tilbage, hvorimod der i lavkonjunkturer ofte har været en øget fokus på boligproblemerne og øget satsning på socialt boligbyggeri, uanset hvilken farve regeringen har haft. Det var således en borgerlig regering, der i starten af 80'erne støttede byggeaktiviteten ved at øge det almene boligbyggeri som kompensation for en nedgang i det private byggeri. Omvendt er det almene byggeri blevet stækket i perioder med stærk vækst i det private boligbyggeri, som det skete i starten af 70'erne (se nedenfor).

Den almene boligsektor

Den almene boligsektors oprindelse går tilbage til private kooperative andelsboligforeninger, som blev oprettet af en sammenslutning af folk fra fagforeninger og brugsbevægelsen i 1912¹. Man kan således sige, at sektoren oprindeligt blev initieret på privat initiativ. Fra begyndelsen af 20'erne fik disse private kooperative boligforeninger en vis statsstøtte gennem den i 1922 oprettede Statens Boligfond. Men i denne periode var det først og fremmest kommunerne, som byggede socialt boligbyggeri – især i København. Mange af disse kommunale boliger er senere blevet solgt, bl.a. blev ca. 40.000 kommunale boliger i Københavns Kommune solgt til andelsboligforeninger og private udlejere i 90'erne.

Det var i starten af 30'erne, at man ændrede holdning til, hvordan støttet socialt boligbyggeri skulle organiseres, til fordel for uafhængige selvejende boligforeninger. Der blev i 1933 vedtaget en ny lov om socialt boligbyggeri, som indebar støtte til sådanne boligforeninger. Men samtidig blev de underlagt en statslig regulering, og kun foreninger, hvis vedtægter var godkendte af staten, kunne få støttede lån til nybyggeri. Det blev bl.a. fastlagt, at foreningerne skulle være non-profit, og at boligerne primært skulle stilles til rådighed for dårligt stillede familier med stort boligbehov. Desuden skulle kommunerne føre kontrol med foreningerne.

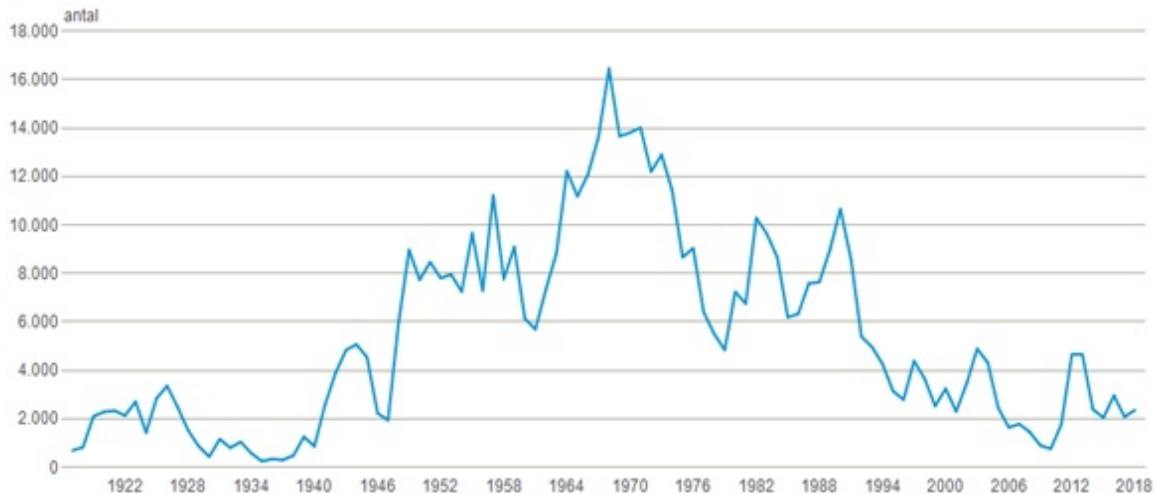
Efter nedgangen i boligbyggeriet under krigen, og en heraf følgende stærk vækst i bolig manglen, blev der fornyet fokus på det sociale boligbyggeri efter krigen. I en betænkning fra 1945² blev formålet med det sociale boligbyggeri beskrevet som, at:

- tilvejebringe gode og sunde boliger for den dårligere stillede del af befolkningen til en overkommelig pris – specielt børnefamilier
- opretholde boligbyggeriet i perioder med økonomisk tilbagegang
- medvirke til selvfinansiering af nybyggeri ved opsparing af midler på længere sigt
- medvirke til skabelse af velplanlagte og velfungerende byområder

¹ Jørgensen V. 1969. Koleraepidemien lagde grundstenen til det sociale byggeri. *50 års jubilæumsnummer af Beboerbladet Boligen*. København: Fællesorganisationen af almennyttige danske boligselskaber.

² Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 (1945). *Betænkning*

I efterkrigstiden øgedes det offentligt støttede sociale boligbyggeri væsentligt, og antallet af boliger i sektoren steg fra ca. 20.000 i 1945 til 112.000 i 1960. Det sociale boligbyggeri overhalede i denne periode det private udlejningsbyggeri, og i 1960'erne ændrede sektoren navn til '*De almennyttige boligselskaber*'. Dette signalerede, at sektoren ikke kun var til for de laveste sociale lag, men også et mere generelt tilbud til brede lag i befolkningen.



Figur 7.3. Udviklingen i det årlige nybyggeri af almene boliger 1917-2018.¹

Samtidig blev det almennyttige nybyggeri et vigtigt led i statens bestræbelser på at rationalisere og udvikle boligbyggeriet mod en større grad af industrialisering². Fra starten af 1960'erne var det således en betingelse for støtte, at nybyggeri blev gennemført som montagebyggeri med betonelementer. I 60'erne og begyndelsen af 70'erne blev der opført et stort antal store og veludstyrede familieboliger i store boligbebyggelser i forstæderne til danske byer.

Men udviklingen på boligmarkedet fra slutningen af 60'erne var ikke så gunstig for den almennyttige sektor³. Den samfundsøkonomiske udvikling med stigende inflation og rente medførte, at det realøkonomisk blev billigere at bo i ejerboliger⁴, samtidigt med at nybyggede udlejningsboliger blev dyrere. På et tidspunkt kom realrenten (rente minus inflation) efter skat i ejerboliger under nul, hvilket vil sige at man reelt tjente penge på at låne til en bolig. Samtidig var der omfat-

¹ Kilde: Statistikbanken.

² Kjeldsen M. 1967. Boligbyggeriet er industrialiseret i lyntempo. *50 års jubilæumsnummer af Beboerbladet Boligen*. København: Fællesorganisationen af almennyttige danske boligselskaber

³ Bonke J, Kvetny M. og Skifter Andersen H. 1979. *Boligpolitikken, krisen og de materielle levevilkår*, Socialistiske økonomers småskrifter nr.5, Dansk Universitetspresse

- Skifter Andersen, H. 1987. Det adskilte Danmark. Om udviklingen på boligmarkedet. i Skifter Andersen, H. (red). *Hvad sker der med byer og boliger*. En debatbog. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

⁴ Bonke J. og Skifter Andersen H. 1980 op.cit.

tende kapitalgevinster på grund af de stigende priser. Forbedrede støtteordninger til det almennyttige nybyggeri var ikke nok til at forhindre en stadig mere skæv økonomisk konkurrencesituation. Men samtidig var forskydningen i efterspørgslen mod ejerboligerne også et resultat af en reelt større præference for enfamiliehuse og boliger med have – en efterspørgsel som det hidtidige almennyttige byggeri kun i begrænset omfang kunne tilfredsstille.

Resultatet af udviklingen blev stigende vanskeligheder med udlejning af almennyttigt nybyggeri og især de større og dyrere familieboliger. Boligmarkedet var ude af balance i starten af 70'erne, og politikerne havde valget mellem at gribe ind over for de økonomiske fordele for ejerboligerne eller at beskære det almennyttige nybyggeri. Resultatet blev en ændring af den almennyttige sektors status i 1972. Der blev indført nye regler for nybyggeriet, som medførte, at der stort set ikke mere kunne bygges store familieboliger. Man kan sige, at almennyttigt byggeri fra da af ikke mere kunne være et tilbud til alle i samfundet, men i højere grad kun for familier uden børn og for socialt svage grupper.

De almennyttige boligselskaber lærte af udlejningskrisen i starten af 70'erne, og derefter blev nybyggeriet i højere grad domineret af mindre og tæt-lave bebyggelser. I de efterfølgende år i 70'erne og 80'erne blev det almene nybyggeri brugt som regulator i forhold til boligbyggeaktiviteten. I perioder, hvor der var nedgang i byggeriet af ejerboliger, fx 1980-81 og 1988-91, blev det almene byggeri øget (se figur 7.3).

De private udlejningsboliger

Private udlejningsboliger var oprindeligt den dominerende ejerform i byerne, mens det var ejerboliger i landområderne. Frem til 2. verdenskrig udgjorde private udlejningsboliger således den største andel af boligerne i Københavns Kommune.

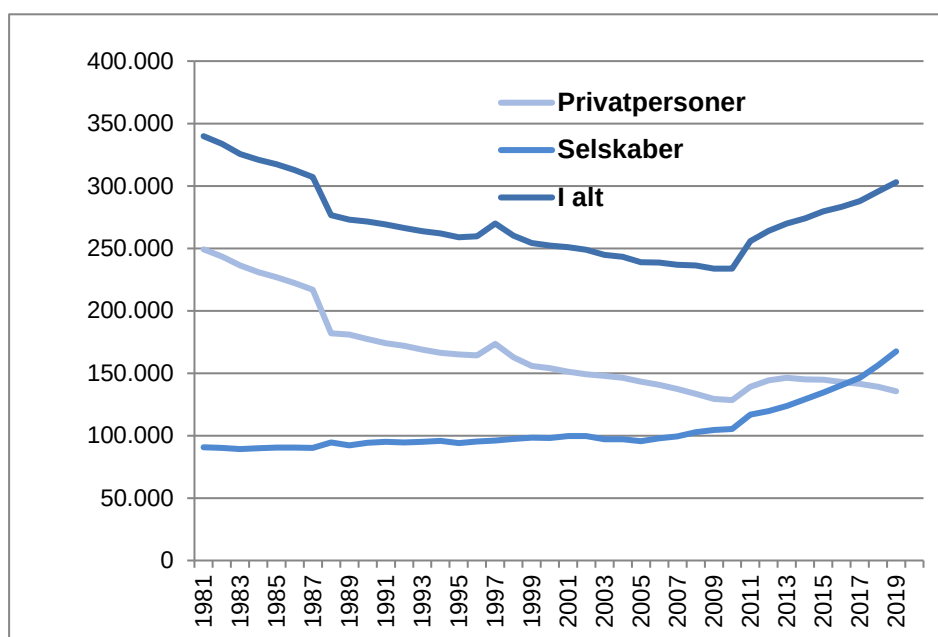
Manglen på boliger under 1. verdenskrig førte til de første reguleringer af huslejerne i 1916, men disse blev ophævet igen i 1937. Til gengæld indførtes ny regulering under 2. verdenskrig, reguleringer som delvist stadig gælder i dag og er stadfæstet i en særlig lov – den såkaldte boligreguleringslov.

En egentlig lejelovgivning, som bl.a. beskytter lejerne mod opsigelse, blev først gennemført i 1937. Denne blev udbygget i 1985, bl.a. med nye regler om beboerdemokrati, vedligeholdelse og huslejenævn.

Men de private udlejningsboligers rolle blev gradvist undermineret med årene. For det første fik de ikke offentlig støtte til nybyggeri på samme måde som almene boliger, og deres økonomiske muligheder for at konkurrere med almene boliger og ejerboliger blev stadigt dårligere op gennem 60'erne, bl.a. på grund af stigende renter. I 1966 blev gennemført en lov som gav mulighed for at udstykke private udlejningsboliger til ejerlejligheder. Den medførte at ca. 120.000 lejligheder blev omdannet frem til lovens afskaffelse i 1981¹. I 1976 blev gennemført en lovgivning om, at en udlejningsejendom skulle tilbydes lejerne til køb som andelsforening i forbindelse med salg. Da udlejningsejendomme, på grund af huslejerreguleringen, generelt blev solgt til moderate priser, betød det at en stor del af de private udlejningsejendomme blev omdannet til andelsboliger – især i Københavns Kommune, hvor andelsboliger nu er den største ejerform. I

¹ Se <https://www.leksikon.org/art.php?n=340>

figur 7.4 ses hvordan antallet af private udlejningsboliger i etageejendomme udviklede sig i perioden 1981 til 2019.



Figur 7.4. Udviklingen i antallet af private udlejningsboliger (etageboliger), opdelt på ejat af hhv. privatpersoner og selskaber.¹

Antallet faldt fra 330.000 i 1981 til 230.000 i 2010. Efter 2010 er der imidlertid kommet flere private udlejningsboliger, dels ved nybyggeri, dels ved omdannelse af erhvervsejendomme, tørrelofter mv. Men ejersammensætningen har skiftet karakter fra tidligere at være privatpersoner med en enkelt, eller nogle få, ejendomme til i højere grad at være mere professionelle boligselskaber².

Det har gennem hele perioden siden krigen været diskuteret, om huslejereguleringen skulle afskaffes. Økonomer med et markedsteoretisk udgangspunkt har argumenteret stærkt for at reguleringen er skadelig for boligmarkedet³. Det er

¹ Kilde: Statistikbanken

² Se Skifter Andersen H. og Skak M. 2007. *Privat boligudlejning - motiver, strategier og økonomi*. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Se bl.a. Det Økonomiske Råd, Formandskabet 1970, *Boligmarkedet og boligbyggeriet, problemer og perspektiver*,

- Det Økonomiske Råd, Formandskabet 2001. *Dansk økonomi forår 2001*. Kapitel: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt: 217-306.

en kritik som bygger på en idealiseret opfattelse af boligmarkedet som et velfungerende marked¹, og som ikke tager hensyn til de funktionsproblemer der findes på markedet (se Kapitel 6)². I midten af 90'erne blev nedsat en lejelovskommission, der i sin betænkning anbefalede en gradvis afvikling af reguleringen³. Regeringen valgte ikke at følge anbefalingerne, men gennemførte i stedet en bestemmelse, som på sigt vil betyde en afregulering af private udlejningsboliger i forbindelse med renovering af fraflyttede boliger – den såkaldte § 5, stk. 2. Denne regel har, som beskrevet i Kapitel 5 betydet en friere huslejeafstøtelse i en meget stor del af de private udlejningsboliger. Det har i de store byer med pres på boligmarkedet ført til stærkt stigende huslejer.

Andelsboliger

De første private andelsboligforeninger blev dannet efter krigen ved omdannelse af udlejningsejendomme⁴. Men det var først efter indførelsen af tilbudspligten for private udlejningsejendomme, at dannelsen af foreninger tog fart. Antallet af boliger er steget fra 18.000 i 1981 til 200.000 boliger i dag. Denne udvikling skyldes tildels, at der fra 1981 blev givet en støtte til opførelse af nye andelsboliger. Denne ordning er blevet gradvist forringet med årene, og er blevet helt afskaffet i 2004. Siden 1981 er der opført 45.000 nye andelsboliger.

Udviklingen i byfornyelsespolitikken for ældre byområder

Som beskrevet i Kapitel 6 har boligmarkedet ikke af sig selv kunne skabe den nødvendige fornyelse af boliger og byområder. Ligesom i andre lande⁵ har det i Danmark været nødvendigt, at det offentlige har støttet og reguleret by- og boligfornyelse. Dette er sket på forskellige måder op gennem tiden afhængig af udviklingen i problemernes omfang. I starten af forrige århundrede var der en stærk forslumning af byområder i de store byer og nedslidte boliger med dårligt standard. Den valgte løsning på problemerne var helt op til 1970'erne, hvad man kaldte 'sanering'. Dette indebar nedrivning af bygninger og opførelse af nye. Senere gik man over til en mere bevarende indsats, hvor de gamle bygninger blev renoveret og boligerne forbedret.

¹ MacLennan D. og Yong T. 1996. Economic perspectives on the structure of local housing systems. *Housing Studies*, årg. 11,3, pp. 387–406

² En konkret argumentationen findes i Skifter Andersen H. (1977). De offentlige indgreb og pris- og fordelingsproblemerne på boligmarkedet. *Tidsskrift for Politisk Økonomi* 3-4.

³ Lejelovskommissionen (1997) *Lejeforhold*. Betænkning 1331

⁴ Se <https://www.andelsportal.dk/nyheder/andelsboligens-historie-andelssamarbejdet/>

⁵ Se Skifter Andersen H. og Leather P. (ed.) 1999. *Urban renewal policies in Europe*, Policy Press, Bristol University

Afhængigt af hvilke problemstillinger, der var vigtige, har byfornyelsen været rettet mod enten hele byområder eller mod enkeltbygninger¹. Når man foretog områdeindsatser var det vigtigt, at der skete en samtidig fornyelse af nedslidte ejendomme i kvarteret for at bryde forslumningstendenserne (som beskrevet i Kapitel 6). Da man ikke kunne forvente, at ejerne altid samtidigt ville være interesseret i at deltage i byfornyelsen, var det nødvendigt med tvangsforanstaltninger. Man kunne enten ekspropriere ejendomme eller tvinge ejerne til deltagelse. Prisen for denne tvang var, at det offentlige måtte yde meget store tilskud, og byfornyelsen blev derfor meget dyr². Senere, da de mest forslummede byområder var fornyet, gik man over til en billigere metode med at yde støtte til fornyelse i enkeltejendomme, som skete på privat initiativ.

Den offentlige støtte til by- og boligforbedring har ændret sig meget over tid. Støtten kulminerede i starten af 90'erne, bl.a. som en følge af den omfattende indsats på Vesterbro i København, hvor over 6 mia. kr. blev brugt³. Herefter faldt indsatsen hurtigt, og i den seneste finanslov for 2019 er kun afsat 166 mio. kr. Til gengæld blev der brugt flere midler på nye typer af områdeindsatser i nyere boligområder.

Det første initiativ i byfornyelsen var Lov om Boligtilsyn og Sanering af usunde Bydele fra 1939⁴. Dens hovedsigte var at bekæmpe usunde boliger og bydele. Heraf ordet sanering, som betyder at gøre sund. I 1959 vedtoges Loven om sanering af usunde bydele, som indeholdt bestemmelser om gennemførelse af renovering af boligejendomme. Det var imidlertid først med Saneringsloven fra 1969, at der for alvor kom gang i aktiviteterne. Lovens sigte var ikke længere kun bekæmpelse af usunde boliger, men også etablering af tidssvarende boliger. Med denne lov indførtes almenyttige saneringsselskaber, der skulle godkendes af boligministeren. Saneringsselskaberne kunne vedtage planer for udvalgte boligområder, der normalt bestod af karréer. Planerne skulle herefter sendes til udtalelse i kommunen og til godkendelse i Boligministeriet. Saneringerne foregik hovedsagelig i København og i et vist omfang i nogle af de større byer.

Indtil sidste halvdel af 1970'erne var saneringsplaner som regel ensbetydende med omfattende nedrivninger af karréer og i flere tilfælde med total rydning. De blev i begyndelsen gennemført, uden at beboerne blev hørt, hvilket udløste omfattende beboerprotester. Modstanden medførte, at der gennemførtes flere bevarende renoveringer, og at beboerne i stigende grad blev inddraget i debatten om planerne. Det sidste blev støttet af en ændring af Saneringsloven i 1973, og i løbet af 1970'erne blev lovgivningen ændret, således at der kunne ydes en bedre økonomisk støtte til renoveringer.

¹ Se Hansen K. E. og Skifter Andersen H. 1993. *Strategier for regulering af by- og boligfornyelse i de nordiske lande*, SBI-meddelelse 99, Statens Byggeforskningsinstitut

² Skifter Andersen H. og Foerlev B. 1996. *Private udlejeres økonomi i byfornyelsen*, SBI-rapport 265. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Kilde: Finansloven 1999.

⁴ Baseret på Knud Erik Hansen. *Byfornyelse*. Opslag i Gyldendals leksikon Den store danske. http://denstoredanske.dk/Mad_og_bolig/Bolig/Boligforhold/byfornyelse

I 1983 trådte 'Byfornyelsesloven' i kraft. Saneringsselskaberne blev i loven ændret til byfornylsesselskaber. I modsætning til Saneringsloven, som især blev brugt i Hovedstaden, anvendtes Byfornyelsesloven af store og små kommuner over hele landet, og de fleste kommuner lagde vægt på at renoveringerne skulle være acceptable for ejere og lejere.

Byfornyelsesloven byggede på mange måder videre på saneringsloven, men indeholdt også store ændringer. En af hovedmålsætningerne for loven var, at man i højere grad skulle bevare bygninger og byområder fremfor nedrivning og nybyggeri. Øget beboerindflydelse var også en vigtig målsætning. Både ejere og lejere fik mulighed for at afvise specifikke dele af en renoveringsplan. Endelig blev indført en særlig byfornylsesboligsikring, som gav beboerne økonomisk mulighed for at forblive i deres boliger, i hvert fald i de første år efter fornyelsen.¹

Med byfornyelsesloven blev det kommunerne, der fik den endelige godkendelse af byfornyelsesplaner, hvor det tidligere var Boligministeriet. Byfornyelsesloven gav kommunerne kompetence til at træffe en såkaldt byfornyelsesbeslutning for et byområde, og på grundlag heraf give ejerne opfordring til nedrivning, renovering af boliger, friarealforbedring og ombygning, herunder lejlighedssammenlægning. Kommunen kunne overtage en ejendom, hvis ejeren ikke ønskede at følge opfordringen.

En undersøgelse i 1990² viste, at mange kommuner fandt byfornyelsen unødigt bureaukratisk med et for langt tidsforløb. Dette gjaldt især, hvor renovering af en ejendom skulle hænge sammen med en samlet plan for renovering af et byområde. Brugen af byfornyelsesloven i private udlejningsejendomme havde et højt omkostningsniveau, og det offentlige betalte reelt mellem 50 og 90 pct. af investeringerne³. En international undersøgelse⁴ viste, at den danske byfornylse var meget dyr i forhold til resultaterne af den.

En ny form for støtte til private renoveringer blev indført med den såkaldte 'Lov om privat byfornyelse' i 1992. Ideen i loven var, at ejere og lejere i private udlejningsejendomme skulle samarbejde om at udarbejde et renoveringsprojekt, og aftale indbyrdes hvor meget huslejen skulle stige. Den var et brud med reglerne i Boligreguleringsloven, der bestemmer at kun egentlige forbedringer kan give forhøjelser efter bestemte regler. Loven var en succes og både lejere og udlejere var tilfredse med den⁵. Denne ordning blev inkorporeret i byfornyelsesloven ved revision af loven i 1998 med betegnelsen 'Aftalt Boligforbedring', men ved næste revision af loven i 2008 blev den nedlagt. Herefter gik man over til at følge reglerne i Boligreguleringsloven for huslejeafsættelse ved støttede renoveringer. Det betød at lejerne igen blev sat udenfor indflydelse.

¹ Skifter Andersen H. og Ærø T. 1998. *Sociale konsekvenser af byfornyelse*, SBI-rapport 297, Statens Byggeforskningsinstitut

² Foerlev, B. 1990. *Kan byfornyelsen forbedres?: En interviewundersøgelse og analyse*. SBI-meddelelse 84, Statens Byggeforskningsinstitut

³ Skifter Andersen H. og Foerlev B. 1996 op.cit.

⁴ Skifter Andersen H. og Leather P. (ed.) 1999 op.cit.

⁵ Skifter Andersen H. 1995. *Privat byfornyelse: Vurdering af en lov med pligt til forhandling mellem udlejer og lejere*. SBI-rapport 250. Statens Byggeforskningsinstitut

En ny form for områdefornyelse, som i højere grad var baseret på frivillig deltagelse og var mindre omkostningstung, blev indført i loven i 1998, kaldet '*Helhedsorienteret byfornyelse*'¹. Helhedsorienteret byfornyelse blev senere erstattet af en ny ordning kaldet '*Områdefornyelse*'². I slutningen af 90'erne startede man desuden en ny form for fornyelse af større byområder, kaldet '*Kvarterløft*'. Dette kan karakteriseres som en slags krydsning mellem de traditionelle byfornyelsesindsatser og de indsatser, man havde startet op i nyere almene boligområder i forbindelse med den såkaldte '*byudvalgsindsats*' i 90'erne (Se Kapitel 10).

Mens byfornyelsen i de første mange år skete i ældre bydele i de større byer, kom der et skift i løbet af 90'erne, hvor man begyndte at støtte fornyelse af bycentre i de mindre byer og udvikling af landsbyer i tilbagegang. Formålet med disse indsatser var i mindre grad at gennemføre egentlig bygningsfornyelse og områderenovering, men at støtte områder i landet, som var i tilbagegang, og gøre dem mere attraktive. I de såkaldte yderområder er der sket en øget fravandring i de sidste tyve år, som har medført en del tomme og forfaldne huse, der har skæmmet landskabet og tiltrukket sociale problemer. Der har derfor i de seneste år været tilskud til at nedrive sådanne huse³.

Udviklingen i boligstandard og boligudgifter

Generelt har vi i dag en ret høj standard i danske boliger. Næsten alle boliger har toilet i boligen, kun ca. 30.000 manglede det i 2019⁴. 50.000 har ikke adgang til bad og 30.000 har det kun udenfor boligen et sted i ejendommen. Kun 20.000 har ikke gode opvarmningsforhold i form af centralvarme eller elvarme. En stor del af de boliger, der mangler faciliteter, er ikke beboede. Endelig er der 55.000 boliger som ikke har eget køkken. Det er især kollegie- og klubværelser som deler køkken med andre beboere i en ejendom. Kun 12.000 har ikke adgang til køkken og halvdelen af disse er ikke beboede.

Sådan har det imidlertid ikke altid været. I slutningen af 1800 tallet var der en voldsom tilflytning fra land til by af fattige mennesker, der søgte arbejde i de voksende industrier i byerne. Boligbyggeriet foregik helt på markedsvilkår, og der var næsten ingen reguleringer som kunne sikre sundhed og sikkerhed i boligerne. Meget af det byggeri der blev opført, fx i de københavnske brokvarterer,

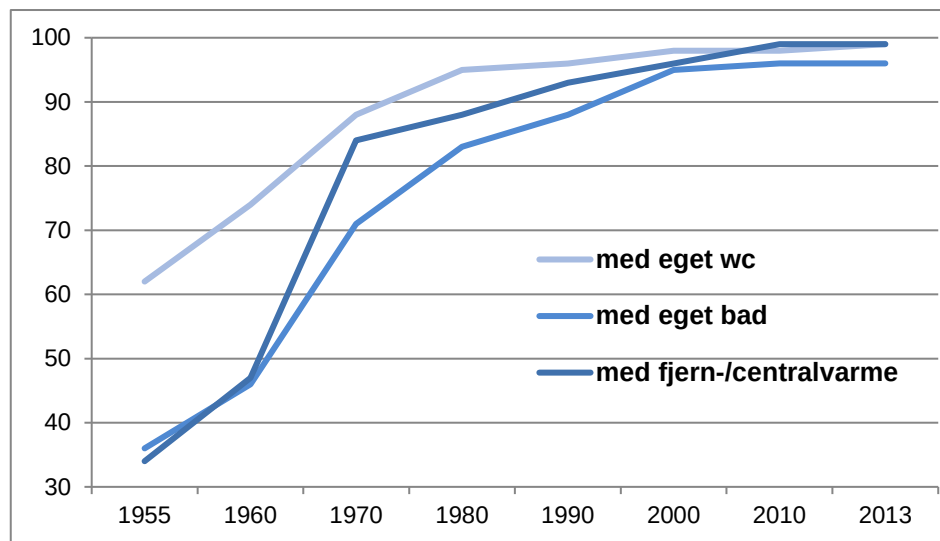
¹ Storgaard K. et. al. 2002. *Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse. Evaluering af lov om byfornyelse*, Delrapport. By og Byg Dokumentation 021, Statens Byggeforskningsinstitut

² Engberg L. 2008. *Evaluering af områdefornyelse*. SBI 2008:05 Statens Byggeforskningsinstitut

³ Jensen J. O. 2019. *Vurdering af effekter af nedrivningsindsats med støtte fra pulje til landsbyfornyelse*. Statens Byggeforskningsinstitut

⁴ Danmarks Statistik, Statistikbanken

bestod af meget små boliger uden bad og toilet, og med brændeovne som opvarmning¹. Det var ofte fugtige og mørke lejligheder beboet af store familier på få kvadratmetre. Først efter anden verdenskrig kom der for alvor gang i forbedringen af boligerne. Som det ses af figur 7.5 var der i 1955 stadig 40 % af boligerne, der ikke havde eget toilet, og mere end 60 % havde ikke bad eller centralvarme.



Figur 7.5. Udviklingen i boligstandarden (% af boliger) siden 1955²

Der er ikke faste normer for, hvor meget plads, og hvor mange og hvilke rum, man skal have i boligen for at anse pladsforholdene for tilfredsstillende. Opfattelsen af dette har desuden ændret sig med tiden. Et almindelig anvendt kriterie for overbefolkning er, at der ikke er mindst 2 rum (eksklusive køkken, bad, entre mv.) for enlige og par uden børn, plus et rum per barn for børnefamilier. Det er relativt få familier i Danmark, som ikke opfylder dette krav, nemlig ca. 7 pct.³ Et andet mål, som er anvendt i en undersøgelse af boligsituationen i København, er at enlige skal have mindst 50 m², par mindst 60 og dertil skal lægges 10 m² per barn. Efter dette kriterie bor 5 pct. af de voksne i Danmark i en overbefolket bolig. I Københavns Kommune er det 14 pct.⁴

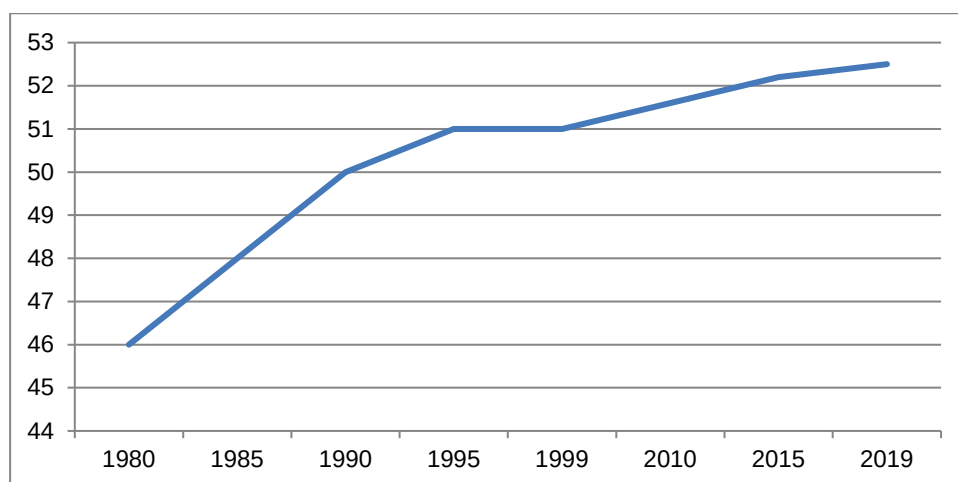
Der blev med tiden også bedre plads i boligerne, dels fordi boligerne blev større, og dels fordi husstandene blev mindre, som vist i Kapitel 3. Det har betydet at den enkelte person i gennemsnit har fået et større boligareal (figur 7.6).

¹ Arbejdersmuseet: *Boligerne omkring århundredeskiftet*. <https://www.arbejdermuseet.dk/viden-samlinger/plads-til-os-alle/baggaard-beton-boligbevaegelsen/boligerne-omkring-aarhundredeskiftet/>

² Danmarks Statistik 2014: 65 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig,

³ Baseret på data fra SBI's database i forskningsmaskinen i Danmarks Statistik

⁴ Skifter Andersen H. 2017. *Udviklingen i boligsituationen i København og nybyggeriets virkninger*. SBI 2017:15, Statens Byggeforskningsinstitut

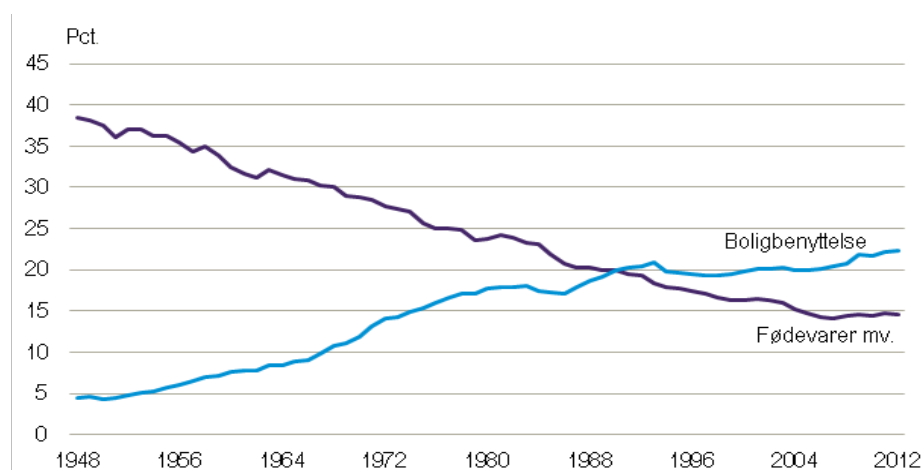


Figur 7.6. Udviklingen i det gennemsnitlige boligareal per person (kvadratmeter) 1980-2019

Det er især frem til 1990 at der er blevet bedre plads i boligerne.

Udviklingen i boligudgifternes andel af forbruget

Vi bruger flere penge på at bo end tidligere, dels fordi vi har fået bedre boliger, og dels fordi boligudgifterne generelt er steget både i ejerboliger og lejeboliger. Vi bruger en større del af vores indkomst end tidligere.



Figur 7.7. Udviklingen i andelen af udgifter til forbrug som er anvendt til hhv. fødevarer og til boligudgifter 1948 – 2012.¹

Lige efter krigen blev den største del af indkomsten brugt på fødevarer, mens boligudgiften, trods boligmangelen, kun var 5 pct. af de samlede forbrugsudgifter. Mens fødevarernes andel af udgifterne er faldet markant over tid, så er boligudgifternes andel steget, på trods af voksende indkomster. Efter 1990 har de stort set holdt samme andel af forbruget, men er steget i de seneste år.

¹ Kilde Danmarks Statistik: 65 år i tal

Boligpolitikens betydning for fordelingen af boligerne

Segmenteringen af boligmarkedet

Boligmarkedet fordeler boligerne mellem forskellige grupper i samfundet. Det er udbuddet og vilkårene på boligmarkedet, der er afgørende for hvilken boligstandard den enkelte opnår, og for hvor man kan komme til at bo. Desuden har den opnåede boligsituation en stor økonomisk betydning for husstandende, som diskuteres nedenfor. De, der har haft mulighed for at købe ejerbolig, har således, især i de store byer, fået formuegevinster. På lejemarkedet er der betydelige forskelle på, hvor meget man betaler i husleje, afhængigt af hvilke regler for lejefastsættelse der er gældende.

Forholdene på boligmarkedet er i vid udstrækning en følge af den førte boligpolitik. Det illustreres af de meget store forskelle mellem europæiske lande som vist i starten af kapitlet.

Et nøglekoncept er '*segmentering*' af boligmarkeder. Boligforsyningen er opdelt i forskellige ejerformer, der har forskellige kvaliteter og betingelser for adgang. På et meget segmenteret boligmarked er betingelserne for adgang til forskellige ejerformer meget forskellige for forskellige sociale eller etniske grupper, hvilket resulterer i en skæv fordeling af grupper på tværs af ejerformer. Segmenteringen af boligmarkedet afhænger af, i hvilken grad boligpolitikken skaber ens eller uens adgangsmuligheder, og økonomiske incitamenter, for forskellige grupper i forskellige ejerformer.

I den komparative forskning om boligpolitik på tværs af lande er der skelnet mellem '*dual and unitary housing markets*'¹. Duale markeder er kendetegnet ved større indkomstforskelle mellem ejere og lejere – en høj grad af social segmentering. Dette skyldes ikke kun, at der kan være større ulighed i indtægterne, men også fordi det er vanskeligere for familier med mellem og lave indkomster at købe bolig på grund af høje ejendomspriser, vanskeligheder med at få lån eller høje renter på prioritetslån. Der findes duale markeder i lande med både en høj og en lav andel af ejerboliger.

En anden sondring er at skelne mellem '*dual and unitary rental markets*'. På duale udlejningsmarkeder er der en mindre social boligsektor, ofte med begrænset adgang for andre end de meget fattige, mens '*unitary rental markets*' har en stærkere social boligsektor, som konkurrerer på mere lige betingelser med privat udlejning, og er tilgængelig for bredere grupper i samfundet. Lande, der både har duale markeder generelt og duale lejemarkeder har oftest den største segmentering af boligmarkedet med store indkomstforskelle mellem ejerformerne. Hvis lejesektoren generelt er lille, har lavindkomstgrupper store vanskeligheder med at få anstændige boliger. I lande med unitary markets både generelt og på lejemarkedet har lavindkomstgrupper meget bedre chancer for at finde gode boliger, især hvis der er en større social boligsektor.

¹ Kemeny J. og Lowe S. 1998. Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence, *Housing Studies*, 13(2), pp. 161–176 .

- Kemeny J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London, Routledge

Vi kan illustrere dette ved at se på en sammenligning af boligmarkederne i de fire nordiske lande. I tabel 7.1 vises, hvor stor en andel, der har ejerbolig i forskellige indkomstgrupper i de fire lande. På grundlag af disse tal er beregnet et mål for indkomstsegmenteringen af boligmarkedet i landene.

Tabel 7.1. Andel boligejere i fire indkomstgrupper (kvartiler 2005/07) og et indeks for segmentering af boligmarkedet¹

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Husstandsindkomst	Andel der er boligejere, %			
1. Kvartil	50	53	31	51
2. Kvartil	52	65	54	60
3. Kvartil	66	71	74	62
4. Kvartil	82	74	88	71
Alle	62	67	62	59
Index for indkomst segmentering ²	29	18	48	14

Andelen af boligejere blandt hele befolkningen er rimelig ens i de fire lande, men fordelingen på indkomstgrupper er meget forskellig. I Norge er andelen med ejerbolig meget mere skævt fordelt på indkomstgrupper, hvilket resulterer i en stærkere segmentering af markedet. Danmark har også større segmentering end Sverige og Finland.

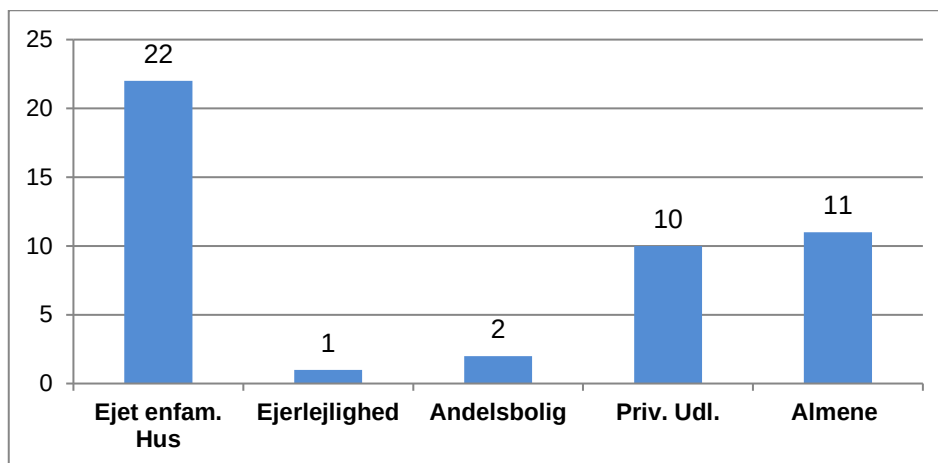
I Finland er lejemarkedet imidlertid mere segmenteret, fordi adgang til sociale boliger har været stærkt begrænset til lavindkomstgrupper. Udlejningssektoren i Danmark er mindre segmenteret, med en stor almen boligsektor hvor adgangen er uden sociale begrænsninger, og i en del af de private udlejningsboliger er der huslejerregulering med lavere leje. I Norge er lejesektoren, og især den sociale boligsektor, lille, hvilket er grunden til, at markedet er mere segmenteret. I både Sverige og Norge er der imidlertid mange andelsboliger (med fri prisfastsættelse), som danner en bro mellem leje og eje, hvilket til en vis grad reducerer segmenteringen.

Segmentering af ejerformer i Danmark

De store forskelle mellem ejerformerne betyder, at boligmarkedet er segmenteret, som vi har diskuteret ovenfor. Boligmarkedet er opdelt i ejerformer for forskellige indkomstgrupper i samfundet. I figur 7.8 er beregnet et indeks for i hvor høj grad, de enkelte ejerformer er segmenterede, dvs. at deres indkomstsammensætning adskiller sig fra gennemsnittet.

¹ Skifter Andersen H. 2012. *Housing policy in the Nordic countries and its implication for the housing of immigrants*. Statens Byggeforskningsinstitut

² Indekset beregner hvor meget indkomstsammensætningen i de enkelte ejerformer afviger fra den gennemsnitlige befolkningssammensætning. Kilde: Skifter Andersen H. 2012, op.cit.

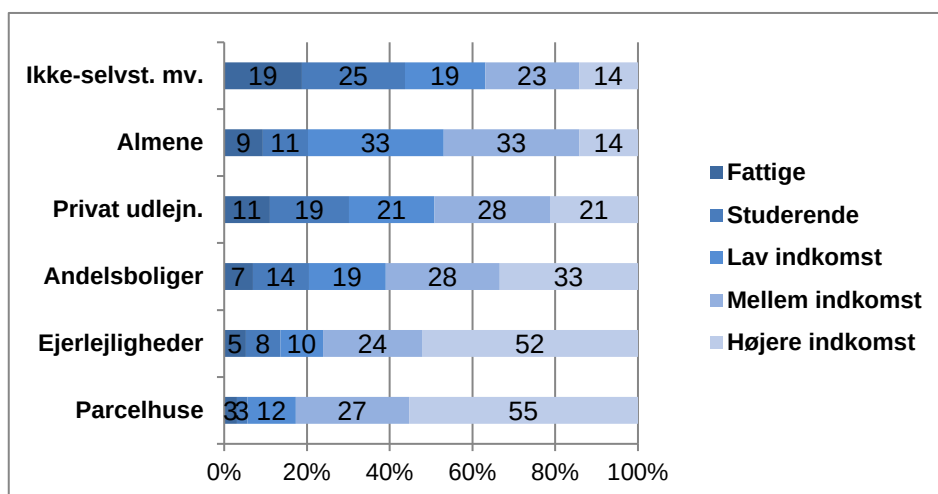


Figur 7.8. Ejerformernes grad af ensidig indkomstsammensætning (fordeling på indkomst deciler) målt ved et indeks for segmentering.¹

Det er først og fremmest parcelhusene som har en ensidig beboersammensætning, fordi de er domineret af personer med højere indkomst. Almene boliger og private udlejningsboliger er tildels også ensidigt sammensat, men her fordi der bor mange med lavere indkomst. De mindst segmenterede ejerformer er ejerlejligheder og andelsboliger, der har en beboersammensætning som ligner gennemsnittet.

Beboersammensætningen i ejerformerne

Den sociale sammensætning af beboerne varierer meget mellem ejerformerne, som det fremgår af figur 7.9.



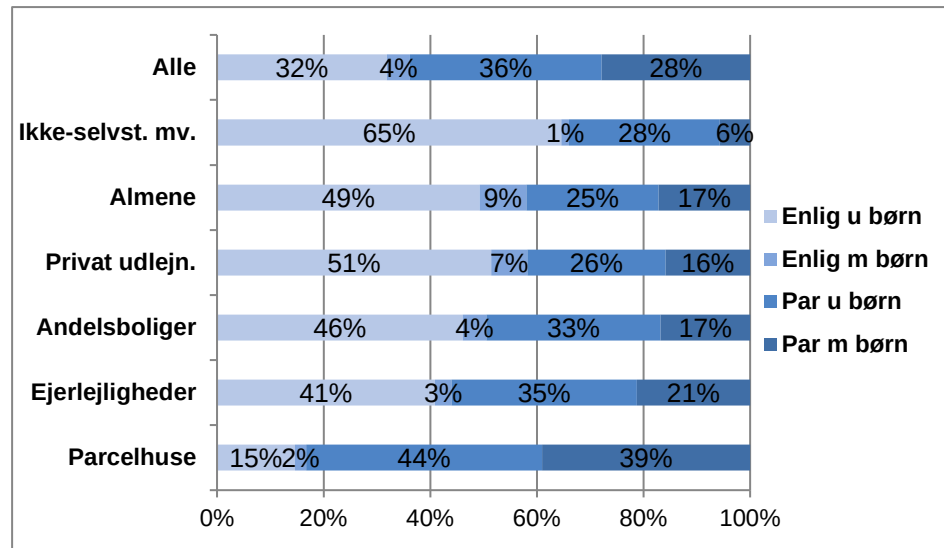
Figur 7.9. Beboersammensætning (voksne, ikke-hjemmeboende, personer) i ejerformer 2015².

¹ Egne beregninger på grundlag af database i Danmarks Statistik.

² 'Fattige' er defineret som ikke-studerende, hvis ækvivalerede indkomst er mindre end halvdelen af befolkningens medianindkomst. Lav indkomst er andre personer i indkomstdecil 1-3. Mellemindkomst er decil 4-6 og højere indkomst 7-10. Fra Skifter Andersen H. 2017 op. cit.

Den sociale sammensætning af beboerne ændres systematisk mod højere indkomster, når man bevæger sig fra almene boliger til parcelhuse over private udlejningsboliger, andelsboliger og ejerlejligheder. Det er i lejeboligerne, at der bor flest af de såkaldte 'fattige' (defineret som ækvivaleret indkomst mindre end halvdelen af medianindkomsten for alle). De øvrige med lav indkomst er højest repræsenteret i almene boliger. Ejerboligerne er domineret af højindkomstgrupper. Mellemindkomsterne udgør stort set den samme andel i alle ejerformer.

Som vist i kapitel 5 er der store forskelle på boligerne i de forskellige ejerformer med hensyn til størrelse, hustype og beliggenhed. Dette medfører at der også er store forskelle på familiesammensætningen i ejerformerne (figur 7.10).

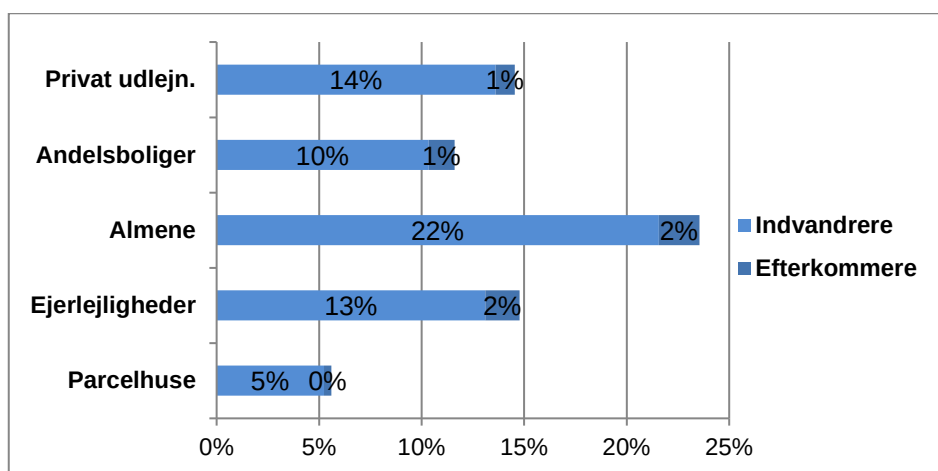


Figur 7.10. Familiesammensætning (for voksne, ikke-hjemmeboende, personer) i forskellige ejerformer 2015.¹

I parcelhuse er der i alt overvejende grad personer i parforhold. Kun 17 pct. er enlige. I lejeboligerne bor først og fremmest enlige. Ca. 60 pct. i både almene boliger og private udlejningsboliger. Der er også mange enlige i andelsboliger og ejerlejligheder.

Der er også forskelle mellem ejerformerne med hensyn til den etniske sammensætning (figur 7.11).

¹ Det er personer i familietyper, som er fordelt. Data fra egen database i Danmarks Statistik

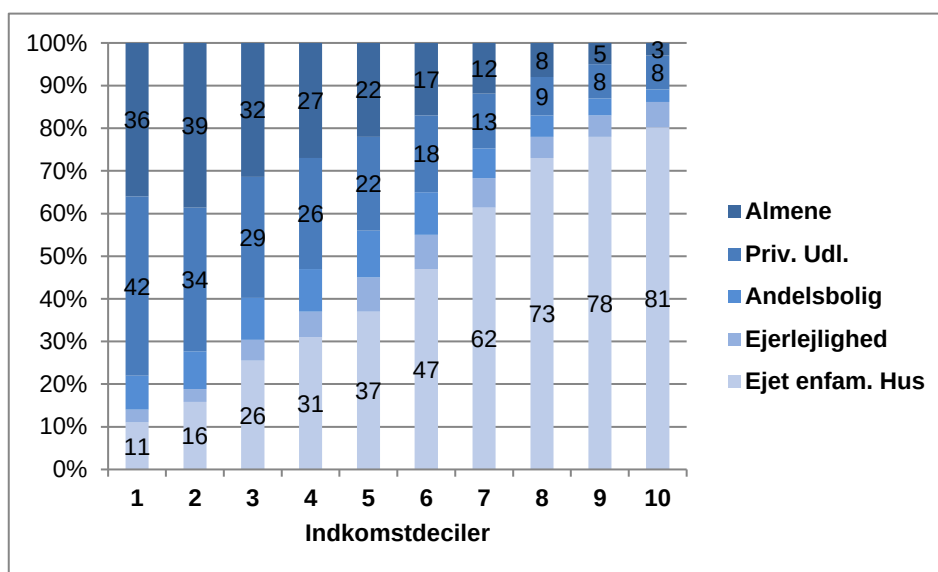


Figur 7.11. Andelen af beboere (voksne, ikke-hjemmeboende) i forskellige ejerformer, som er indvandrere eller efterkommere 2015.¹

Det er den almene sektor, som har den største andel voksne indvandrere og efterkommere. Andelen i alle boliger udgør 11 pct., mens der er 24 pct. i almene boliger. Der er færrest indvandrere i parcelhusene, men en del i ejerlejligheder og private udlejningsboliger.

Hvor bor forskellige grupper

Segmenteringen afspejles i at forskellige indkomstgrupper (deciler) er bosat i forskellige ejerformer som vist i figur 7.12.



Figur 7.12. Voksne (ikke-hjemmeboende) i indkomstdeciler fordelt på ejerform 2015.²

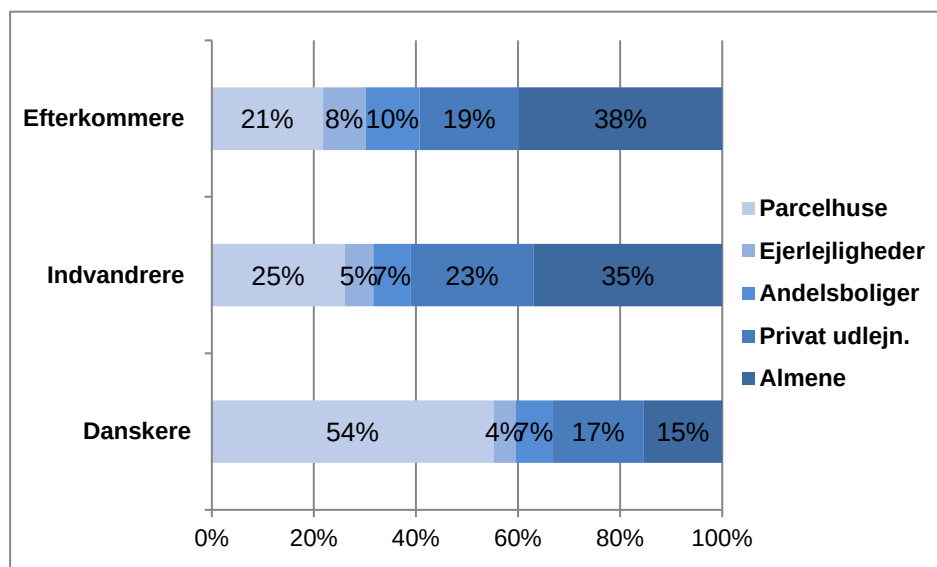
Det ses af figuren, at der er en meget tæt sammenhæng mellem indkomst og bosætning, hvor mere end 80 pct. i decil 10 med de højeste indkomster bor i ejet parcelhus. I decil 1 med de laveste bor næsten 80 pct. til leje. En del af

¹ Data fra egen database i Danmarks Statistik

² Data fra egen database i Danmarks Statistik.

denne gruppe er studerende. Den skæve indkomstfordeling i boligmassen har, som det vil blive vist i Kapitel 8, en stor betydning for hvor i byerne forskellige grupper bor, afhængigt af hvordan ejerformerne er lokaliseret.

Der er også store forskelle mellem indvandrere og efterkommere og personer med dansk afstamning med hensyn til hvor de bor (figur 7.13).



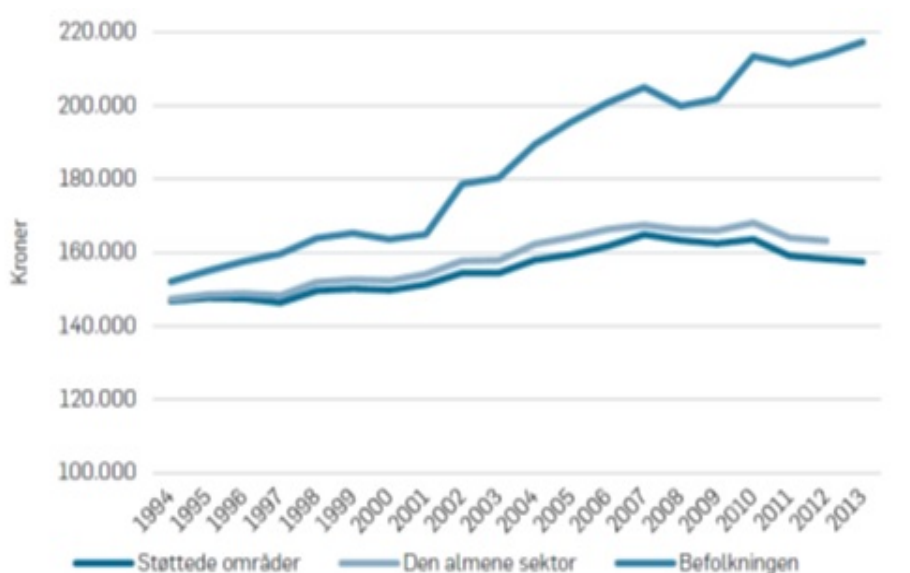
Figur 7.13. Voksne (ikke hjemmeboende) indvandrere og efterkommere fordelt på boligformer 2015, sammenlignet med voksne af dansk afstamning.¹

En meget stor del af de voksne indvandrere og efterkommere bor i almene boliger, og medtager man børnene er andelen endnu større, fordi der er mange indvandrerfamilier med børn i almene boliger. Næst flest bor i private udlejningsboliger, mens kun hver fjerde bor i parcelhus. Indvandrere bor således oftest i lejeboliger. En hovedårsag til dette er, at de generelt har en lavere indkomst, men der er også andre årsager. I Kapitel 8, hvor vi beskriver årsagerne til segregation – rumlig adskillelse af forskellige befolkningsgrupper –, kommer vi nærmere ind på, hvorfor etniske minoriteter er skævt fordelt i boligmassen, og hvad det betyder for segregationen.

Udviklingen i segmenteringen på det danske boligmarked

Som beskrevet ovenfor begyndte der i slutningen af 60'erne at ske nogle markante ændringer på det danske boligmarked. En stadig større del af funktionærer og arbejdere begyndte på dette tidspunkt at fraflytte lejeboligerne for at etablere sig i parcelhuse. Det havde især konsekvenser for den almene sektor, som med tiden fik færre og færre beboere med mellemindkomster og flere med lave indkomster og personer udenfor arbejdsmarkedet.

¹ Data fra egen database i Danmarks Statistik.



Figur 7.14. Udviklingen i de disponible indkomster i almene boliger og udsatte boligområder (støttede), sammenlignet med hele befolkningen¹.

Det er en udvikling, som er fortsat i starten af dette århundrede, som det fremgår af figur 7.14. Mens indkomsterne generelt er steget betydeligt for befolkningen som helhed, så steg gennemsnitsindkomsten i almene boliger kun lidt frem til finanskrisen i 2007 og faldt direkte derefter. Dette skyldes ikke kun, at indkomsterne er steget mindre for arbejdsløse beboere der, men også at beboersammensætningen i almene boliger er fortsat mod en højere koncentration af beboere udenfor arbejdsmarkedet. Segmenteringen af boligmarkedet er således fortsat blevet stærkere. Dette har haft betydning for dannelsen af de såkaldte 'udsatte boligområder', som er behandlet i Kapitel 9.

Økonomiske fordelingsvirkninger af boligpolitikken

Boligpolitikken og boligmarkedet har ikke kun betydning for, hvordan boligforbruget er fordelt i befolkningen, men har også stor betydning for den økonomiske fordeling i samfundet. Set over en længere periode har der altid været økonomiske fordele forbundet med ejerboliger som følge af stigende jord- og ejendomspriser. De forskellige former for subsidier til, beskatning af og regulering af boliger har heller ikke været til lige stor fordel for alle i samfundet. De fordelingsmæssige virkninger af boligpolitikken har ikke været på den politiske dagsorden i mange år, hvorimod den var et stort emne i 70'erne og starten af 80'erne².

Betydningen af kapitalgevinster

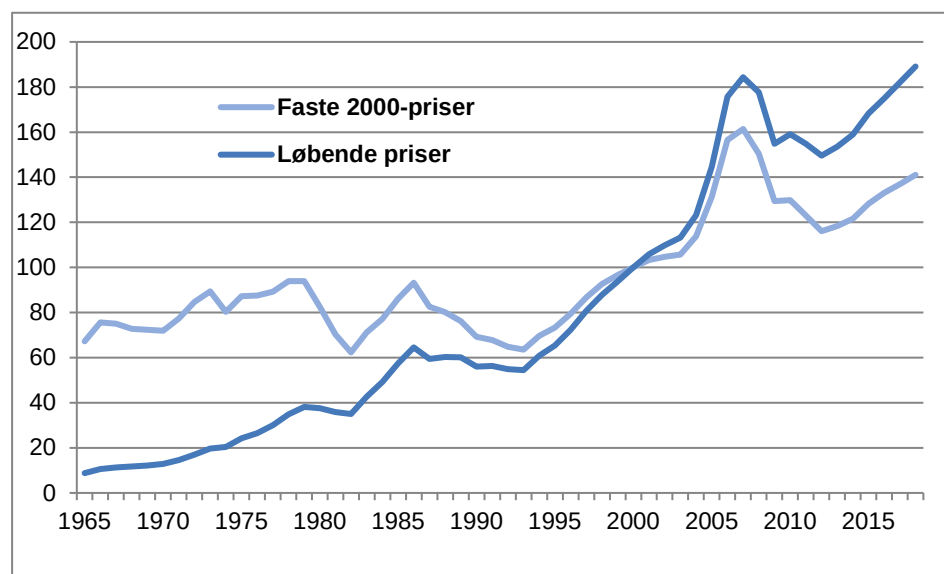
I det lange løb kan det af forskellige grunde forventes, at ejendomspriserne vil stige hurtigere end priserne i almindelighed. For det første er der en tendens til at priserne på nybyggeri stiger hurtigere end anden produktion – dels fordi det

¹ Kilde: Christensen G. m.fl. 2015. *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder*. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

² Se bl.a. Skifter Andersen H. og Bonke J. 1981. *Boligpolitikens virkninger*. SBI-Rapport 130, Statens Byggeforskningsinstitut

er et hjemmemarkedserhverv, der ikke kan outsources til lande med billigere arbejdskraft, og dels fordi produktiviteten ikke stiger så hurtigt i byggesektoren som i andre sektorer. Nybyggede boliger vil derfor stige hurtigere i pris end andre produkter, hvilket vil få afsmittende virkning på priserne i den eksisterende boligmasse. For det andet medfører øget urbanisering og øget økonomisk aktivitet i de store byområder en tendens til øgede jordpriser, som smitter af på ejendomspriserne. På samme tid mister udkantsområder befolkning og aktivitet med stagnerende eller faldende jordpriser til følge. Forventninger til kapitalgevinster i boliger varierer derfor meget mellem forskellige geografiske områder.

Historisk set er priserne på ejerboliger steget mere end inflationen, som det fremgår af figur 7.15.



Figur 7.15. Indeks for udviklingen i priserne på enfamiliehuse 1965-2018 målt i løbende og faste, inflationsuafhængige, priser (2000 priser)¹.

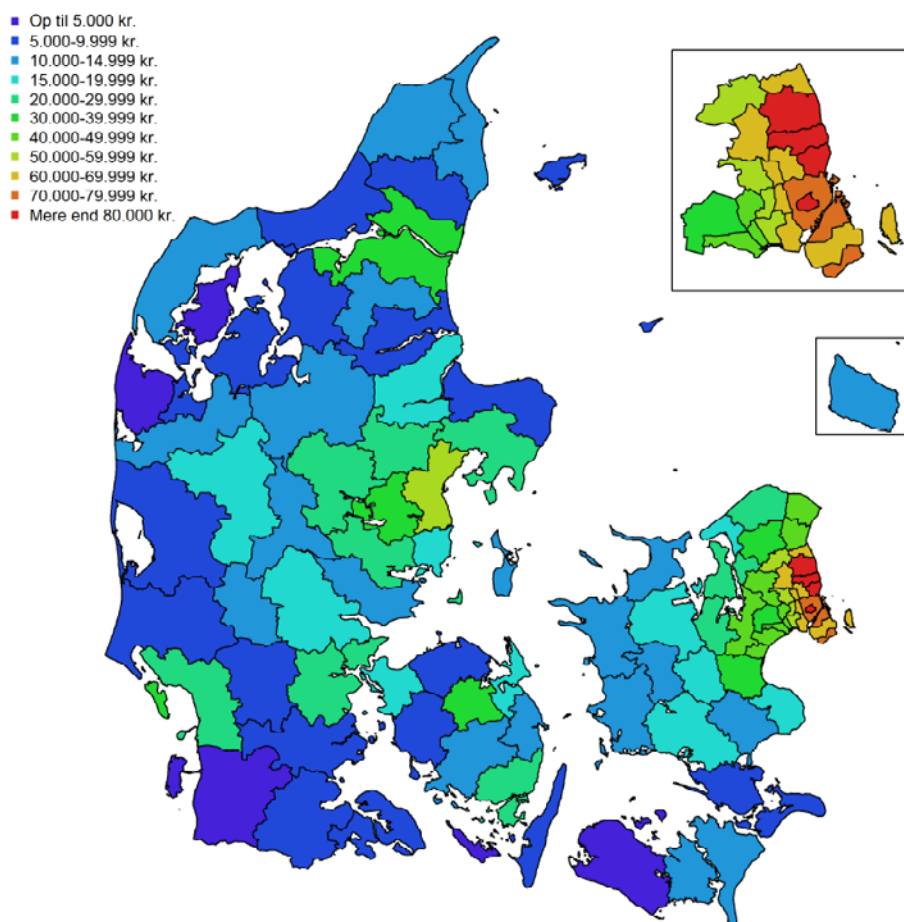
Som det ses er ejerboliger blevet mere værd med tiden, både i løbende priser og målt i forhold til den almindelige prisudvikling. I perioden 1965-2018 er priserne steget 20 gange, i faste priser er de fordoblet. Samtidigt er den reale værdi i faste priser af prioritetsgælden faldet på grund af inflationen, hvilket tilsammen har medført en vækst i boligformuerne.

Som det ses af figuren har der været perioder med store stigninger og andre perioder med direkte tab. Muligheden for at få gevinster har derfor været meget afhængigt af, hvornår man har købt og solgt sin bolig. De, der købte bolig i 2007 og solgte i 2012, led således et tab i faste priser på 30 pct. Omvendt fik købere i 1992, der solgte i 2007, en gevinst på 150 pct. Friværdierne – forskellen mellem ejendomsværdi og gæld i boligen – steg væsentligt mere.

Som et resultat af denne udvikling har mange boligejere oparbejdet en betydelig boligformue, som er forskellen mellem boligens salgsværdi og den restgæld der måtte være i ejendommen. Men denne formue afhænger i høj grad af, hvor i landet man bor (se den tidligere figur 5.3). De største prisstigninger og gevinster

¹ Kilde: Statistikbanken Danmarks Statistik.

for perioden 2000-2019 er opnået i de store byer, mens randområderne i Danmark har fået små gevinster, som det fremgår af figur 7.16. I dele af Hovedstadsområdet har gevinsterne været mere end 80.000 kr. pr. år. I yderområderne har den været mindre end 5.000.



Figur 7.16. Gennemsnitlig årlig boligkapitalgevinst 2000-2017 i kommuner¹

I Danmark beskatter man ikke kapitalgevinster i ejerboliger eller andelsboliger, som man gør i nogle andre lande (fx Sverige og Spanien). Det betyder at kapitalgevinster er skattefri indtægter.

¹ Zangenberg Hansen J, Østergaard Iversen A. og Stephensen P. 2018. *Ejerboliger i det 21. århundrede*. DREAM-gruppen og Boligøkonomisk Videncenter

Tabel 7.2. Gennemsnitlig boligkapitalgevinst i alt 2000-2015, og pr år, for forskellige indkomstdeciler¹

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
--- tusinde kroner ---											
Kapitalgevinst for boligejere i indkomstdecil											
- I alt 2000-15	522	409	423	409	424	458	501	557	654	947	572
- Per år 2000-15	33	26	26	26	27	29	31	35	41	59	36

I tabel 7.2 er beregnet, hvor store kapitalgevinster boligejere i forskellige indkomstgrupper (indkomstdeciler) har haft i perioden 2000-15 – en periode med både store prisstigninger og med store tab jvf. figur 7.15. Ejere i den højeste indkomstgruppe (Decil10) har i gennemsnit haft en gevinst på næsten 60.000 per år. I de laveste deciler har der også været gevinster, men kun på 25 - 30.000 per år. En del af denne gruppe er pensionister, der tidligere har haft råd til at købe ejerboliger.

Fordelingsvirkninger af boligtilskud og regulering

De direkte subsidier til lejeboliger (boligstøtte og støtte til almene boliger) gives især til husstande med lav indkomst. Den individuelle boligstøtte afhænger af indkomst og familiestørrelse, eller af om man er pensionist. Støtten til almene boliger kommer alle beboerne her til gode, og disse er fortrinsvist familier med lavere indkomst.

Skattesubsidierne opstår, som beskrevet i Kapitel 5, fordi boligejere har rentefradrag, og værdien af disse ikke modregnes i tilstrækkeligt omgang af ejendomsværdiskatten – tidligere kaldet beskatning af lejeværdi af egen bolig². Det er subsidier som tilfalder boligejere, og især ejere med dyre boliger og høje renteutgifter.

Endelig er der økonomer, som mener, at det er et subsidie til lejerne, at huslejerne i private udlejningsboliger og almene boliger ikke er markedsfastsatte. Subsidierne beregnes her som forskellen mellem den faktiske leje og en hypotetisk markedsleje³. Problemet med denne synsvinkel er, at der ikke findes generelle og stabile markedslejer på et boligmarked, således som vi diskuterede i Kapitel 6. Huslejer kan desuden betragtes som en slags monopolpriser, da bo-

¹ Kilde: Zangenberghansen J, Østergaard Iversen A. og Stephensen P. 2018 op.cit., tabel 4.1

² For en nærmere forklaring, se Danmarks Statistik 2017. Lejeværdi af egen bolig.

<https://www.google.dk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi716mBoobrAhVts4sKHesJAE4QFjABegQIE-RAE&url=https%3A%2F%2Fwww.dst.dk%2Fext%2F3431754515%2F0%2Fvel-faerd%2FLejevaerdi--pdf&usq=AOvVawOUTGGp4WfPxKGiltIjsla9>

³ Den såkaldte 'Velfærdskommission' (finansministeriet 2005) foreslog at huslejerne i både private og almene udlejningsboliger skulle markedsfastsættes. Indtil dette skete skulle lejerne betale skat af deres 'huslejegevinst'.

ligudbuddet har svært ved tilpasse sig efterspørgslen, og der ofte opstår ubalancer med overefterspørgsel i lokale områder. Et eksempel er aktuelt boligmarkedet i Københavns Kommune med en voksende mangel på boliger med en rimelig husleje. Det er ikke rimeligt at betragte en beskyttelse mod ekstraordinære huslejestigninger som et subsidie. Det er især problematisk at betegne huslejeafståelsen i almene boliger som et subsidie, da denne sektor aldrig har skullet være markedsstyret. Desuden medfører reguleringerne ikke nogen udgifter for det offentlige – de giver tværtimod besparelser fordi udgifterne til boligstøtte er mindre end den ellers ville have været.

Tabel 7.3. Beregnede boligsubsidier og 'reguleringsgevinster' (1000 kr.) per person i forskellige indkomstdeciler 1999¹

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
Lejeværdisubsidium	1,1	1,7	2,7	3,8	4,6	5,5	6,4	7,7	9,9	20,6	6,4
Reguleringsgevinst	6,0	4,5	4,2	3,4	3,2	2,9	2,8	2,9	2,5	2,4	3,5
Boligsikring	1,4	1,8	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,5
Boligydelse	0,3	2,1	4,0	2,6	1,4	0,8	0,6	0,2	0,1	0,0	1,2
Samlet boligsubsidium	8,8	10,2	11,8	10,3	9,5	9,4	9,9	10,9	12,6	23,1	11,6

Det Økonomiske Råds Sekretariat beregnede i 2001 nogle tal for reguleringsgevinster. De er baseret på en beregning af markedslejer, der taget udgangspunkt i at huslejerne skal kunne forrente boligernes værdi som ejerboliger. Beregningerne førte til ganske høje markedshuslejer og reguleringsgevinster.

I tabel 7.3 ses DØRS beregninger af de gennemsnitlige subsidier mv. for personer i forskellige indkomstdeciler. Boligsikring tilfalder de laveste indkomster og er i gennemsnit ikke et særligt stort beløb. Boligydelsen til pensionister udgør et større beløb og tilfalder især personer i decil 3. Skattesubsidierne (her kaldet Lejeværdisum) er generelt de højeste og tilfalder især de rigeste. Endelig er der den såkaldte reguleringsgevinst, som mest tilfalder de laveste indkomster. Alt i alt får de højeste indkomster de fleste subsidier mv. Hvis reguleringsgevinsten ikke medregnes er den ulige fordeling markant større.

¹ Det Økonomiske Råds Sekretariat 2001. *Dansk Økonomi forår 2001*, kapitel III: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt. tabel III.12

8 Social og etnisk segregation i byerne

Af flere årsager bor forskellige samfundsgrupper forskellige steder i landet og i byerne. Det er ikke kun mennesker med forskellig indkomst eller etnisk baggrund, som bor adskilt. Det er også mennesker med forskellige alder og familiesituation, eller med forskellig beskæftigelse. Det betyder også noget, hvor man er vokset op.

Årsager til social segregation

I de klassiske '*økologiske teorier*' om social differentiering i byer, som blev formuleret af den såkaldte '*Chicago skole*' i 1920'erne¹, blev en social og etnisk opdeling af byerne hovedsageligt forklaret ved, at forskellige grupper konkurrerer og forsøger at dominere forskellige byområder. Byens sociale struktur ændres gradvist, når nogle grupper bosætter sig i ubebyggede områder, eller i bebyggede områder fortrænger grupper, der før var dominerende (kaldet *invasion*). Nogle gange bliver det således muligt for andre grupper at overtage de kvarterer, som de invaderende har forladt. De mere velstående stærkere grupper har tidligere ofte forladt de ældre og mindre attraktive byområder, som så blev overladt til familier med lavere indkomst.

De første økologiske teorier hævdede, at den sociale segregation resulterer i en ringstruktur, hvor de rigeste grupper bor længst væk fra byens centrum og de fattige tættere på centrum. I 1930'erne blev imidlertid formuleret en ny teori om, at den sociale opdeling af byer udviklede sig i sektorer², der stråler som radialer ud fra bymidten i forskellige retninger. Det er en struktur som også findes i København, hvor de nordlige dele af forstæderne bebos af højindkomstgrupper, mens de sydvestlige har mange beboere med lav indkomst³, som nærmere beskrevet nedenfor. Denne sektorstruktur blev forklaret ved, at forskellige sociale grupper udvider deres territorium i samme retning fra centrum udad til omgivende områder. Senere teorier taler om 'multi-center' strukturer⁴, der har en mere tilfældig fordeling af territorier, både i forhold til afstand til bymidten og sektorer.

¹ Burgess E. W. 1924. *The Growth of the City*, Publications of the American Sociological Society nr. 18, pp. 85-97

² Hoyt H. 1939. *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, Federal Housing Administration, Wash, D. C.

³ Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 Social polarisation in a segmented housing market. Segregation in greater Copenhagen, *Geografisk Tidsskrift* 100 (1), pp. 71-83

⁴ Harris, C. D. and E. L. Ullman 1945: The Nature of Cities, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr. 252

I økonomiske teorier om lokalisering i byerne er der blevet lagt mere vægt på, at folk oprindeligt bosatte sig i nærheden af industrier og arbejdspladser, som oprindeligt lå i byernes centrum. Dette har haft en varig indflydelse på byernes struktur, selvom mange industrier i byerne er nedlagte eller flyttet ud, transportmidler er blevet mere effektive og boligområderne mere spredt i forstæderne. I de traditionelle økonomiske - overvejende amerikanske - teorier om lokalisering af mennesker og funktioner i rummet, er individuelle valg blevet forklaret ved prisdannelsen på jord- og ejendomsmarkedet, som er bestemt af afstanden til bycentrene. Centralt i denne økonomiske teori¹ er, at jordpriserne falder med stigende afstand fra centrum. Dette har resulteret i, at grunde og boliger bliver større og får bedre standard, jo længe man kommer ud i forstæderne. Man får herved en social opdeling af byrummet, hvor lavindkomstgrupper bosættes i områder med høj tæthed nær bycentre, mens indkomst og boligforbrug hos beboerne øges med afstanden fra bycentret. En sådan fordeling blev rent faktisk fundet omkring amerikanske byer i 1960'erne². Det er dog senere vist, at nogle af teoriens grundlæggende antagelser ikke var gyldige³. I stedet kan denne struktur i vid udstrækning forklares med den historiske udvikling af byerne, med de ældste og dårligste boliger beliggende nær centrum og de nyeste og bedste boliger længst væk.

I forskningslitteraturen har man tidligere set social og kulturel differentiering af befolkningen i byerne som hovedårsagen til segregation. Rumlig adskillelse er hovedsageligt blevet forstået som en direkte konsekvens af, hvordan befolkningen er opdelt i sociale og kulturelle grupper, der konkurrerer om attraktive byområder. I de dominerende teorier fra den sidste del af det 20. århundrede blev en øget polariseret bosætning set som en direkte konsekvens af økonomisk vækst og tilbagegang i globaliserede byer, hvor øget social polarisering blev set som et produkt af økonomisk omstrukturering⁴. Der var i litteraturen meget lidt fokus på betydningen af de fysiske, sociale og økonomiske rumlige strukturer,

¹ Alonso W. 1964. *Location and Land Use*. Harvard University Press, Cambridge Massachussets.

- Mills E. 1967. An aggregate model of resource allocation in a metropolitan area, *American Economic Review* 57:197-210.

² Muth R. 1969. *Cities and housing*. University of Chicago Press

³ Wheaton W. C. 1977. Income and Urban Residence. An Analysis of Consumer Demand for Location, *American Economic Review* 67:630-51.

⁴ Fx. Sassen S. 1994. *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, London og

- Castells M. 1989 *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford: Basil Blackwell.

- Disse teorier er bl.a. blevet tilbagevist i Thor Andersen H. 2004. Spatial – not social polarisation: Social change and segregation In Copenhagen. *The Greek Review of Social Research*, 113, 2004, 145-165

der findes i forskellige byer¹. Nogle forskere² har imidlertid argumenteret for mere differentierede og kontekstbundne forklaringer på segregation, hvor byernes rumlige egenskaber indgår som vigtige faktorer. Et af disse karakteristika er den rumlige boligstruktur, især segmenteringen af boligmarkederne (se Kapitel 7) og den rumlige adskillelse af forskellige boliger.

Der har også været mindre fokus på de dynamiske ændringer, der over tid skaber nye rumlige strukturer og nye former for adskillelse. Byens udvikling er sket ved et samspil mellem økonomiske, sociale og fysiske ændringer. Dette er blevet kaldt '*the socio-spatial dialectic*'³, en kontinuerlig tovejs-proces, hvor mennesker skaber og ændrer byrum, mens de samtidig påvirkes på forskellige måder af disse ændringer. I takt med øget velstand og skiftende præferencer er der sket ændringer i, hvilke kvarterer og boliger folk oftest foretrækker at bo og arbejde i, eller have adgang til. Som et resultat af dette har byernes sociale og fysiske strukturer gennemgået markante ændringer gennem årene. Væksten i hver by kan ses som '*a twin process of outward extension and internal reorganisation*'⁴. Mens byerne er blevet udvidet med nye byområder i forstæderne, har de eksisterende byområder været genstand for funktionelle og fysiske ændringer; de er undertiden blevet ændret til at imødekomme nye anvendelser, men ikke altid. I nogle tilfælde er eksisterende fysiske strukturer blevet forældede og nedslidte; i andre tilfælde er de blevet ændret og opgraderet for at imødekomme nye krav fra mere velhavende beboere. Mens befolkningssammensætningen i byområder kan ændre sig over relativt korte tidsperioder⁵ - er ændringer i de fysiske forhold i kvartererne meget langsommere processer⁶.

¹ South S. J., Crowder K. og Pais J. 2011. Metropolitan structure and neighborhood attainment: Exploring intermetropolitan variation in racial residential segregation, *Demography* 48(4), pp. 1263-1292

² Wessel T. 2000. Social Polarisation and Socioeconomic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo. *Urban Studies* 37 (11), pp. 1947– 196.

- Musterd S. and Ostendorf W. 1998. Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas. In S. Musterd and W. Ostendorf (Eds) *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*, pp. 1–14. London: Routledge.

- van Kempen R. and Murie A. 2009. The new divided city: changing patterns in European cities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 100(4), pp 377-398

³ Soja E. 1980. The socio-spatial dialectic, *Annals, Association of American Geographers* 70, pp. 207-225

⁴ Knox P. 1995. *Urban Social Geography*, London: Longman

⁵ Van Ham M., Manley D., Bailey N., Simpson L. and MacLennan D. 2013. Understanding neighbourhood dynamics: New insights for neighbourhood effects research. In M. Van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson, and D. MacLennan (eds.) *Understanding neighbourhood dynamics: New insights for neighbourhood effects research*. Springer

⁶ Zwiers M., Kleinmans R. and van Ham M. 2015. *Divided Cities: Increasing Socio-Spatial Polarization within Large Cities in the Netherlands*, IZA DP No. 8882, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit

Fordelingen af mennesker mellem forskellige dele af byen skabes ved interaktion mellem på den ene side en social og kulturel differentiering i befolkningen, og på den anden side en 'rumlig differentiering' af byer¹. Denne rumlige differentiering er et produkt af den sociale, fysiske og funktionelle struktur i byen, en struktur der konstant ændres på grund af økonomiske investeringer og disinvesteringer i forbindelse med, at mennesker og funktioner med tiden omfordes i rummet. Byer er opdelt i identificerbare områder, der hver for sig kan være relativt homogene, men som kan have særpræg, der gør dem meget forskellige fra andre kvarterer. Byområder adskiller sig fra hinanden ikke kun på grund af forskellige fysiske kvaliteter, såsom boligmasse, arkitektur, naturattraktioner og adgang til transportfaciliteter og serviceforsyning, men også af mindre håndgribelige kvaliteter som socialt og kulturelt image, status og sikkerhed. Præferencer for at bo i forskellige byområder kan variere på tværs af husstande med forskellige behov og livsstil, men der vil altid være nogle fælles værdier blandt mennesker, der resulterer i at nogle områder bliver mere værdsat af flertallet, mens andre betragtes som meget lidt attraktive. Jo større forskelle der findes i attraktiviteten mellem kvarterer i en by, jo større bliver den rumlige ulighed.

Segregation er således et produkt af både social ulighed og rumlig/stedslig ulighed – det at forskellige byområder har forskellige status og kvaliteter, som gør dem mere eller mindre attraktive. Hvis alle byområder var ens, ville der ikke være nogen social segregation, fordi de ressourcestærke ikke ville have nogen særlige præferencer for hvor de ville bo. Omvendt vil de i en by med stor rumlig ulighed være stærkt motiverede til kun at vælge bestemte attraktive byområder. Segregation er således et resultat af en interaktiv proces, hvor sociale/kulturelle ændringer i befolkningen, og ændringer i byområders status og attraktivitet, gensidigt spiller sammen. Rumlig ulighed påvirkes af segregation, der over tid kan medføre ændringer i byområders image og attraktivitet, som igen kan føre til øget segregation. Segregation og rumlig ulighed er gensidigt forstærkende processer, fordi den sociale status og kulturelle identitet i de enkelte byområder bestemmes af beboernes sammensætning. Rumlig differentiering fører til segregering, samtidig med at segregation skaber rumlige forskelle og rumlig ulighed². Denne sammenhæng medfører tendenser til en selvforstærkende ulige udvikling i byerne, hvor øget rumlig ulighed og segregation forstærker hinanden, uanset den generelle økonomiske og sociale udvikling i samfundet. I Danmark har vi for eksempel haft stigende segregation i en årrække frem til 1990'erne, i en periode hvor vi samtidigt havde formindsket ulighed³. En undersøgelse af udviklingen i segregationen i 12 Europæiske storbyer har vist at de alle, med en enkelt undtagelse, har oplevet stigende segregation fra 2000 til 2011, samtidigt med at de havde stigende indkomst⁴.

¹ Skifter Andersen H. 2003 *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*, London: Ashgate Publishers

² Skifter Andersen 2003 op.cit.

³ Andersen H. T. 2004. Spatial – not social polarisation: Social change and segregation In Copenhagen. *The Greek Review of Social Research*, 113, 2004, 145-165

⁴

Det er især udviklingen i de mindst attraktive byområder, der påvirker segregationen. Der er områder i byerne – i Danmark kaldet '*udsatte boligområder*' – som fravælges af en meget stor del af befolkningen og får en høj koncentration af sociale problemer. Som det bliver beskrevet nærmere i Kapitel 9, sker der særlige selvforstærkende sociale processer i disse områder, som med tiden gør dem endnu mindre attraktive og endnu mere fravalgte af flertallet.

Segregationens udvikling i Danmark

Man kan måle den sociale segregation ved at se på, hvordan forskellige sociale grupper er fordelt på byområder. Den oftest anvendte gruppering er mellem personer/husstande med forskellige indkomst. Men der er også set på segregationen mellem personer på og udenfor arbejdsmarkedet, eller med høj og lav uddannelse, samt forskellige etniske grupper.

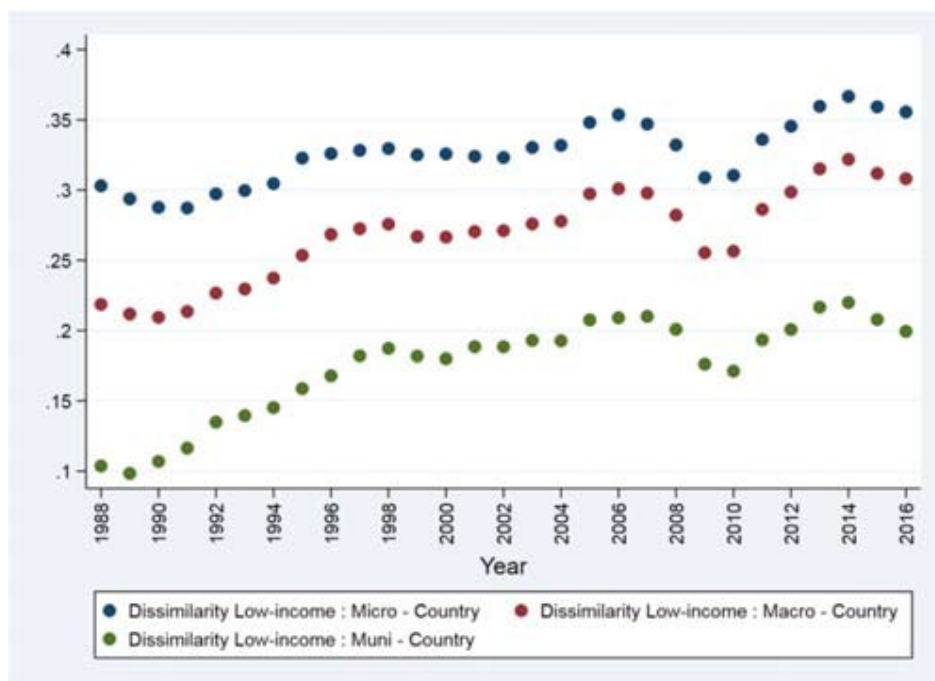
For at kunne måle segregation er det nødvendigt at kunne opdele landet og byerne i geografiske områder, som man kan sammenligne med hensyn til beboersammensætningen. Den mest grove opdeling er at sammenligne kommuner, eller i nogle tilfælde sogne. En mere avanceret opdeling er gennemført ved at tage udgangspunkt i et GIS system, som opdeler landet i små kvadrater på ned til 100X100 m. Derefter er disse celler lagt sammen med naboceller på en måde som skaber et sammenhængende område, der er så homogent som muligt med hensyn til boligtyper og beboersammensætning¹.

Der er forskellige metoder til at måle segregation. Det mest almindelige mål er det såkaldte '*Index of dissimilarity*', der måler i hvor høj grad en bestemt gruppe er rumligt adskilt fra resten af befolkningen. I figur 8.1 er vist udviklingen i D-indekset for personer med lav husstandsindkomst² for perioden 1986 til 2016.

Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West.
Routledge

¹ Sådanne områdeopdelinger er beskrevet i Damm A. P. og Schultz-Nielsen M. L. 2008. Danish Neighbourhoods: Construction and Relevance for Measurement of Residential Segregation. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 146(3): 241-262. Og senest brugt i Damm, A. P., A. Hassani, and M. L. Schultz-Nielsen. 2019. Construction of Danish residential neighbourhoods for 1986-2016. I Hassani, A. *Residential segregation and public housing*, PhD dissertation, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics

² Defineret som personer hvor den familie-ækvivalerede indkomst er mindre end halvdelen af medianindkomsten for alle. Se Damm A. P., Hassani A. og Schultz-Nielsen M. L. 2019b. Residential Segregation in Denmark during 1986-2016. In Hassani A. *Residential Segregation and Public Housing*. PhD dissertation Aarhus BSS, Aarhus University Department of Economics and Business Economics



Figur 8.1. Udviklingen 1986-2016 i segregationen af lavindkomst husstande (Indeks of dissimilarity, baseret hhv. på små byområder (blå), større byområder (rød) og kommuner (grøn))¹.

Jo mindre områder man anvender, jo større bliver det D-indeks man måler. Indekset er derfor størst for den mest detaljerede områdeinddeling i undersøgelsen. Der har været en generel trend i retning af større segregation af lavindkomstgrupper i Danmark siden 1986. Men det ses også, at den økonomiske krise i 2007 påvirkede segregationen, som faldt i årene umiddelbart efter. Der kan være to forklaringer på udviklingen. Den ene er, at lavindkomstgrupper oftere flytter ind i fattige byområder, den anden at flere af beboerne i de fattigste byområder har fået lavere indkomst. Det er for eksempel blevet vist at de fattigste 10 pct. af befolkningen har haft et fald i deres disponible indkomst siden år 2000 mens medianindkomsten for hele befolkningen er steget med mere end 5 pct. i faste priser, og indkomsten for de 10 pct. rigeste er steget med 18 pct.² En tredje årsag kan være ændringer i den geografiske placering af forskellige boligtyper, hvis betydning vi ser på nedenfor.

Segregationen i Hovedstadsområdet

Segregation i Danmark er ikke noget nyt. Den fandtes allerede i middelalderens danske byer, hvor forskellige sociale lag og forskellige faggrupper boede i hver sin del af byen³. Under industrialiseringen blev kortene blandet lidt i de nye by-

¹ Kilde: Damm A. P., Hassani A. og Schultz-Nielsen M. L. 2019 op.cit.

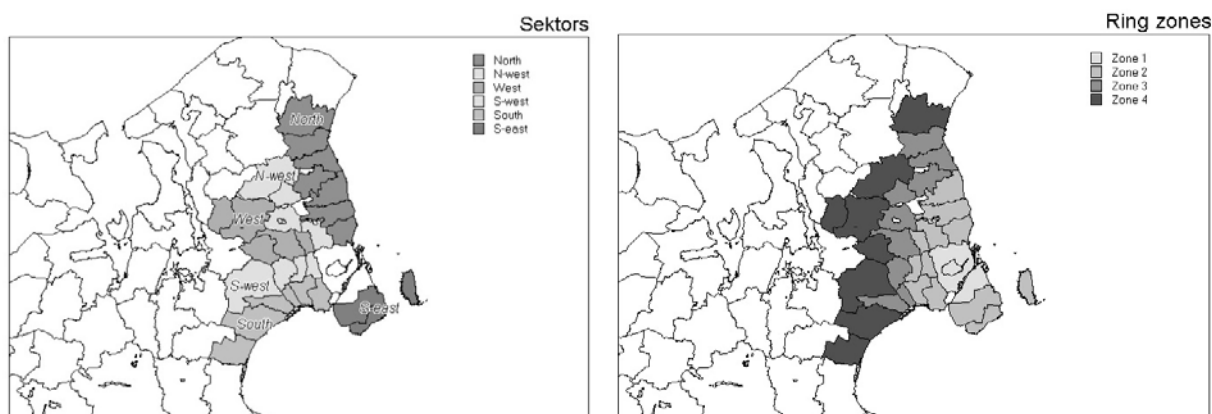
² Kilde: Caspersen S. og Damm E. A. 2019. *Topchefernes løn på himmelflugt*. Tema: Fordeling & Levevilkår. AE - Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

³ Møllgaard J. 1984. Byens sociale geografi, SBI-byplanlægning 47, Statens Byggeforskningsinstitut

dele i byerne, de såkaldte brokvarterer, hvor borgerskabet boede i de store lejligheder ud til gaden, mens de mindre velstillede boede i baggårdene. I begyndelsen af det tyvende århundrede begyndte de øvre sociale lag at flytte ud til villae i byernes omegn, fulgt senere, især fra 1960'erne og frem, af funktionærer og bedrestillede arbejdere. Herved blev de dårlige og nedslidte boliger i byernes centrale dele efterladt til folk med lavere indkomster. Disse bydele blev senere byfornyet med offentlig støtte, hvilket førte til udstødning af mange af de laveste indkomstgrupper, som i stedet blev bosat i nyere almene bebyggelser i forstæderne. Samtidigt blev de centrale bydele som Vesterbro 'gentrificeret', dvs. beboet af højere indkomstgrupper.

I København, som i mange andre byer, skete der en 'sektoriel' udvikling af bosætningen. Lige fra den først udflytning fra bykernen søgte de bedrestillede borgere mod nord op langs Øresundskysten på grund af de store naturværdier i Nordsjælland. Den købestærke efterspørgsel efter boliger og grunde i disse områder førte til højere grund- og ejendomspriser, som folk med lavere indkomst havde sværere at få råd til. I første omgang var det Østerbro, den nordlige del af Københavns Kommune og Gentofte, som blev velhaverkvarterer, senere var det områder i kommuner som Lyngby, Rudersdal og Hørsholm. Samtidig blev områder vest og sydvest for København i højere grad bebygget med billigere parcelhuse, og især store bebyggelser med almene boliger som gav boligmuligheder for arbejdere, lavere funktionærer og folk udenfor arbejdsmarkedet.

I et tidligere studie af segregation i Hovedstadsområdet blev det delt op hhv. sektorer, som stråler ud fra Københavns Kommune i forskellige retninger, og ringzoner der ligger i forskellig afstand fra bymidten (figur 8.2).



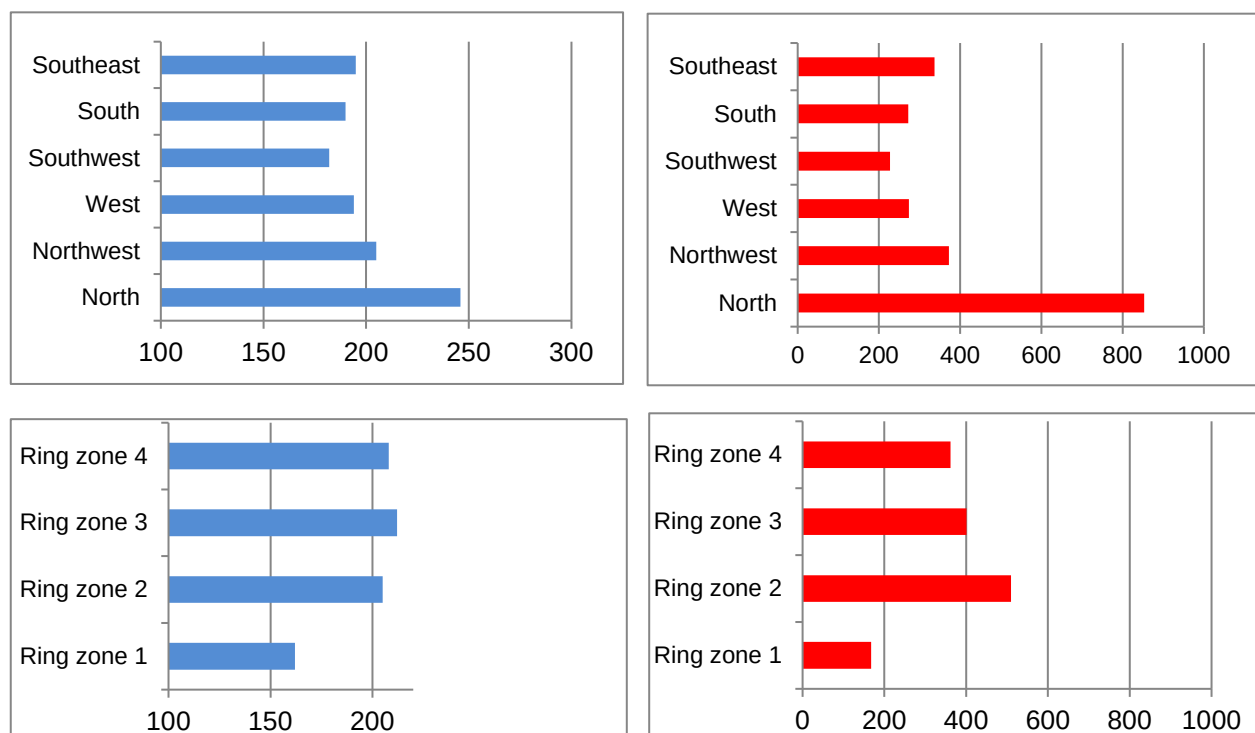
Figur 8.2. Opdeling af Hovedstadsområdet i sektorer og ringzoner¹

Regionen blev i undersøgelsen opdelt i 4 ringzoner, hvoraf København og Frederiksberg Kommuner var den første, og 6 sektorer: Nord op langs kysten mod Helsingør, Nordvest op mod Hillerød, Vest i retning Frederikssund, Sydvest mod Roskilde, Syd mod Køge og Sydøst, bestående af Tårnby og Dragør kommuner. I figur 8.3 vises de gennemsnitlige indkomster og formuer i hhv. sektorer og ringzoner i 1996.

Både indkomster og især formuer var højest i den nordlige sektor. Indkomster og formuer er lavest mod sydvest. Det er især de dele af den nordlige sektor,

¹ Fra Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 op.cit.

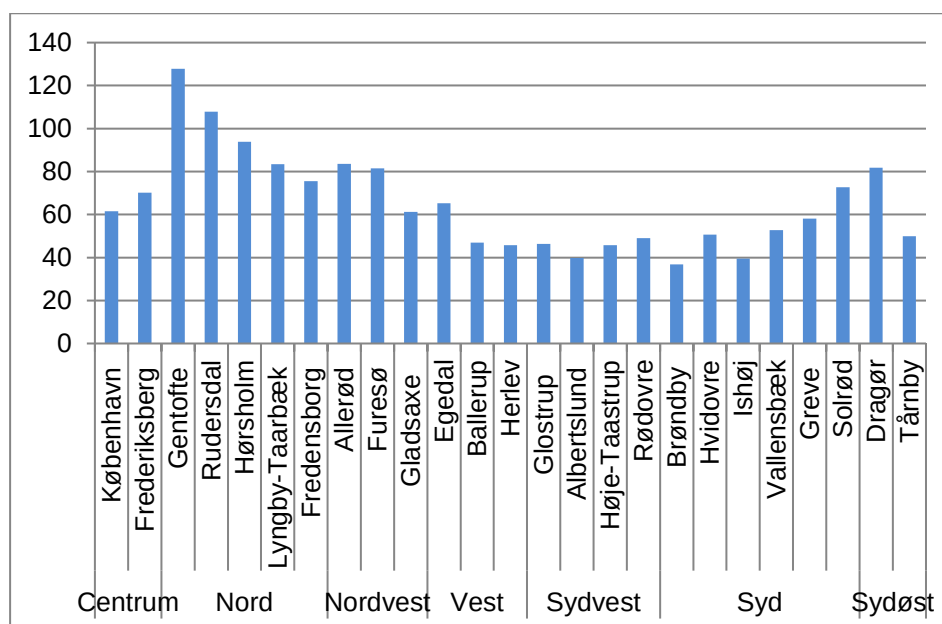
som ligger tættest på centrum i Ringzone 2 og 3 der er velhavende. Den nordvestlige sektor er derimod rigest i Ringzone 3 og 4, mens Ringzone 2 (Glasaxe) ligger på niveau med de andre sektorer i samme zone. Bortset fra den nordlige sektor stiger indkomsterne jo længere man kommer væk fra centrum. Indkomsterne var på dette tidspunkt markant lavere i Københavns Kommune.



Figur 8.3. Gennemsnitlig indkomst (blå) og formue (rød) i 1000 kr. i sektorer og ringzoner 1996¹

Segregationen mellem de forskellige dele af Hovedstadsområdet har været voksende i mange år. I figur 8.4 er vist hvordan den gennemsnitlige indkomst i kommunerne i de forskellige sektorer har udviklet sig i perioden 1985 til 2014.

¹ Fra Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 op.cit.

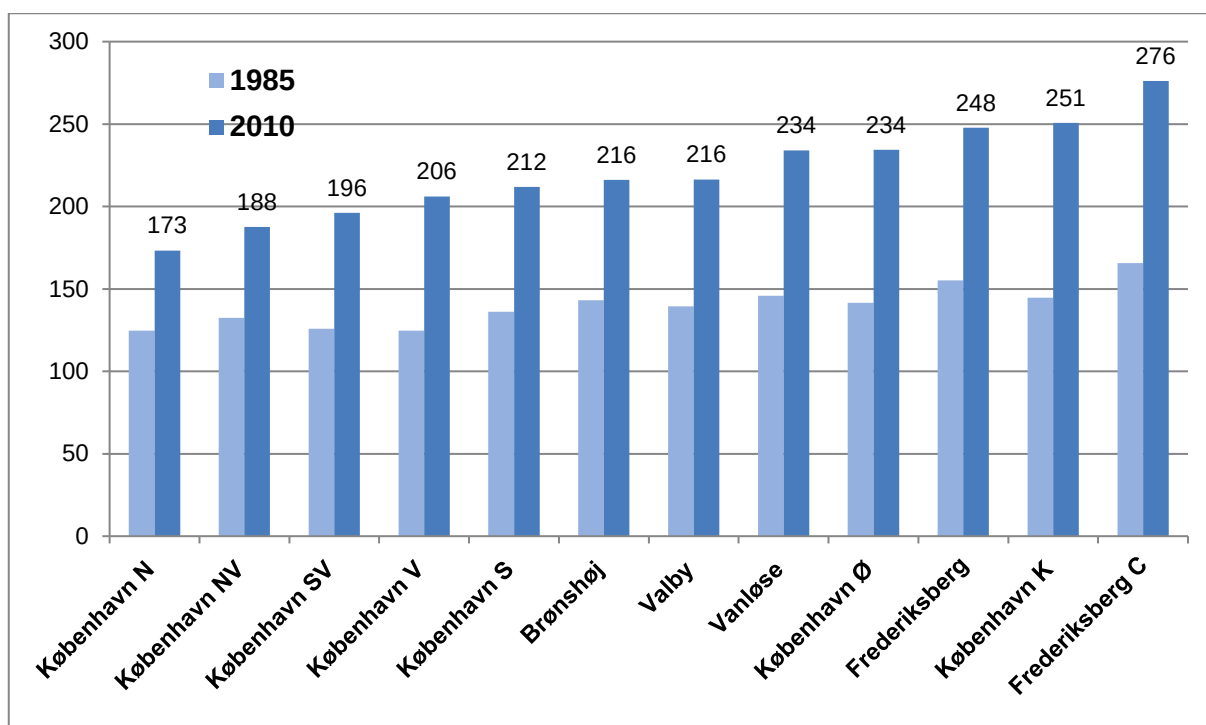


Figur 8.4. Ændring i disponibel indkomst (%) 1985-2014 i faste priser i kommuner i Hovedstadsområdet opdelt på sektorer¹

Kommunerne er ordnet efter deres placering i de ovenfor definerede sektorer. Det ses at det især er kommuner i sektor Nord, især Gentofte, Rudersdal og Hørsholm, der har haft store indkomststigninger. De laveste stigninger er især set i Syd og Sydvest, men også mod vest. Det er således kommunerne med de højeste indkomster, der også løbende har haft størst vækst i disse. Hovedstadsområdets centrum, Københavns Kommune og Frederiksberg, har haft en middelstor vækst, der ikke har fulgt med nordegnens. Københavns Kommune er i perioden blevet noget rigere, men det samlede segregationsmønster er blevet forstærket med relativt større indkomster nord for København. De stærke stigninger i boligpriserne har medført en øget sortering af boligsøgende i nord.

Indkomstudviklingen i København og Frederiksberg kommuner har imidlertid også været meget skævt fordelt mellem forskellige dele af byen (figur 8.5).

¹ Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2019. *De rigeste kommuner har dobbelt så høj indkomst som de fattigste. Analyse*



Figur 8.5. Sammenligning af disponible indkomster (faste 2012 priser) i 1985 og 2010 for forskellige bydele i København og Frederiksberg¹

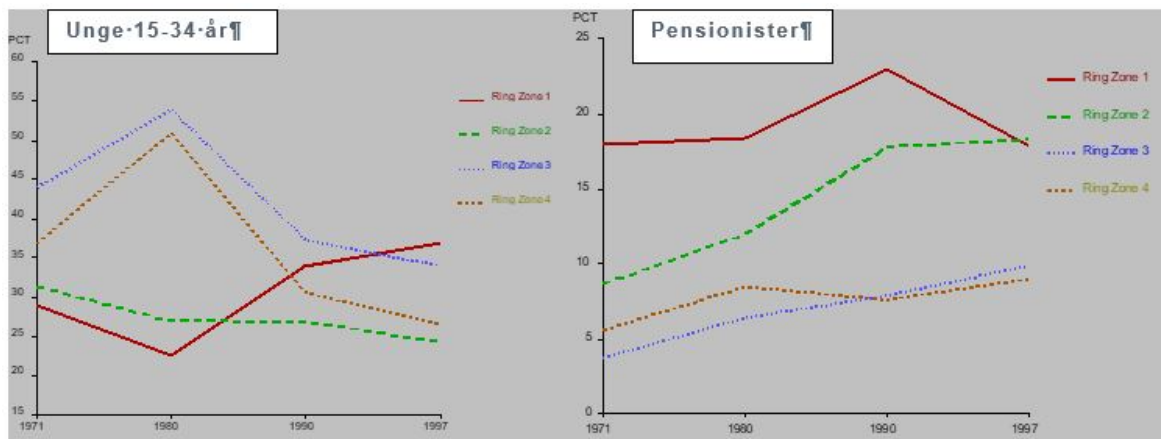
Figuren viser, at der var relativt små forskelle på gennemsnitsindkomsterne mellem bydele i 1985, men disse forskelle er kraftigt øget gennem 25 år. De største indkomststigninger er sket på Frederiksberg, København K og Østerbro, mens de laveste er set på Indre og ydre Nørrebro.

Der er således sket en øget segregation i Hovedstadsområdet, ikke kun i forstæderne, men også internt mellem bydele i områdets centrum.

Demografisk segregation

Der er imidlertid også et demografisk aspekt af dette emne. Segmentering på boligmarkedet og segregation finder sted som en følge af mobilitet mellem boliger og byområder. Et stort antal mobilitetsundersøgelser viser, at der er store forskelle på mobiliteten i forskellige livscyklusgrupper (se Kapitel 4). Unge mennesker er meget mobile, mens børnefamilier er mindre mobile. De ældre flytter sjældent. Dette skyldes ikke kun, at boligbehov og krav ændrer sig hurtigt i de yngre år. Det skyldes også, at folk med tiden vænner sig til deres nuværende bolig og kvarter (se Kapitel 2), og ofte føler det som et tab, hvis de skal flytte væk. Når børnefamilien er godt etableret bliver det ofte til en mere permanent bopæl, med en tendens til at blive i samme byområde i en lang periode af deres liv. Som en konsekvens af dette findes der en vis træghed i byernes demografiske struktur. Dette afspejles i demografiske forskelle mellem ældre og nyere dele af byerne. De ældre forstæder domineres ofte af ældre mennesker, der har boet der i en lang periode, mens unge familier med børn dominerer i de nyere forstæder. Dette er en struktur, der også findes i Storkøbenhavn.

¹ Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2012: *Stigende indkomstforskelle i København*. Analyse



Figur 8.6. Udviklingen i andelen af hhv. unge og pensionister blandt beboerne i forskellige ringzoner i Hovedstadsområdet¹

I takt med at Hovedstadsområdet blev udbygget med nye forstæder i 1960'erne og 70'erne, steg andelen af unge i ringzone 3 og 4 (figur 8.6). Efterhånden som udflytterne blev ældre, blev der færre unge i de ydre zoner. I Københavns Kommune faldt andelen af unge i 1970'erne, fordi mange af dem forlod byen til fordel for forstæderne. Men efter 1980 steg andelen igen, i takt med at stadig flere unge familier blev boende i kommunen i stedet for som tidligere at flytte ud. Denne udvikling er fortsat efter 2000 og i dag udgør de unge en endnu større andel af kommunens indbyggere.

Mange af beboerne i Københavns Kommune i 1970'erne havde boet der hele deres liv, og en stor del af dem var pensionister. Andelen af disse fortsatte med at stige indtil 1990, men herefter er de begyndt at uddø - en udvikling der er fortsat efter 2000. Den først ring af forstæder blev især udbygget i mellemkrigs-tiden, og beboerne her blev stadigt ældre efter 1970. Andelen af pensionister steg derfor stærkt frem til 2000. De ydre forstæder er nu langsomt på vej mod flere pensionister.

Denne udvikling har været en følge af den voldsomme udbygning af forstæderne i Hovedstadsområdet i 1960-1990. I dag finder en større del af boligtilvæksten sted i Københavns Kommune, og der sker relativt mindre i de ydre forstæder. På sigt vil den demografiske struktur udjævnnes mellem ringzonerne, men der vil fortsat være en væsentlig forskel mellem den centrale del af Hovedstadsområdet og forstæderne.

Boligmarkedets betydning for segregationen

Forskellige boliger er i forskellig grad attraktive og tilgængelige for forskellige sociale grupper, som vist i Kapitel 7. I hvilket omfang, boligpolitik og segmentering af boligmarkeder påvirker udviklingen i segregationen, afhænger af, hvordan forskellige boligtyper er lokaliseret i byerne; om boliger med forskellig standard og ejerform er koncentreret i forskellige kvarterer, eller om de er blandede i de enkelte byområder.

¹ Fra Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 op.cit.

Den rumlige fordeling af boliger kan således være en vigtig årsag til segregation. En del amerikansk litteratur¹ hævder således, at forskellige gruppers muligheder for at få adgang til byområder, afhænger af mængden og karakteren af boligudbuddet i områderne. Denne årsag til segregering er kaldt '*the housing availability model*'². Også europæiske forskere³ pegede allerede for et par årtier siden på, at adgang til boliger har stor betydning for segregationen i byerne.

Der kan argumenteres for, at den rumlige fordeling af boliger blot er en afspejling af forskellige gruppers efterspørgsel efter boliger. Det er deres forskellige præferencer for lokalisering, der skaber den rumlige fordeling af boliger med forskellige standard og ejerform. Grupper med høj indkomst søger at bosætte sig i attraktive dele af byen, hvilket fører til højere grundpriser i sådanne områder og et udbud af bedre og dyrere boliger. I de mindst attraktive byområder tilpasses boligudbuddet til familier med lavere indkomster. Ifølge dette synspunkt påvirker boligmarkedet ikke segregationen, men er et resultat af segregering.

Men det meste af byerne er blevet skabt over en lang periode, hvor befolknings-sammensætningen og boligefterspørgselen har ændret sig med tiden. Boligmarkedetsstrukturen er til en vis grad skabt af en historisk efterspørgsel efter boliger, og er ikke i overensstemmelse med den aktuelle efterspørgsel, fordi det er for vanskeligt at tilpasse boligudbuddet til en ændret efterspørgsel. Dette vedrører især de centrale bydele med gamle og til tider forfaldne og forældede boliger. Men mere afgørende er, at boligudbygningen i mange byer er blevet mere eller mindre stærkt reguleret af national og lokal boligpolitik og byplanlægning, der griber ind i de naturlige markedsprocesser⁴.

Tidligere europæisk forskning⁵ har fokuseret meget på betydningen af størrelsen og karakteren af den sociale boligsektor som en vigtig forklaring på forskelle mellem byer med hensyn til segregation. Der er blevet argumenteret for⁶, at en relativ stærk segregation i nogle lande, som ellers havde boligmarkeder med en lavere social segmentering, kunne tilskrives eksistensen af store koncentrationer af socialt boligbyggeri i bestemte byområder. Det antages især, at en marginaliseret social sektor med en høj koncentration af lavindkomstgrupper også vil resultere i stærk segregation, men dette afhænger meget af sektorens

¹ South S. J. and Crowder K. D. 1997. Escaping distressed neighborhoods: Individual, community, and metropolitan influences, *American Journal of Sociology* 102, pp. 1040–1084

- South S. J., Crowder K., and Pais J. 2011. Metropolitan structure and neighborhood attainment: Exploring intermetropolitan variation in racial residential segregation, *Demography* 484, pp. 1263-1292

² South S. J. and Crowder K. D. 1997 op.cit.

³ van Kempen E. T. 1994. The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and Life Chances. *Urban Studies* 31 7, pp. 995-1015

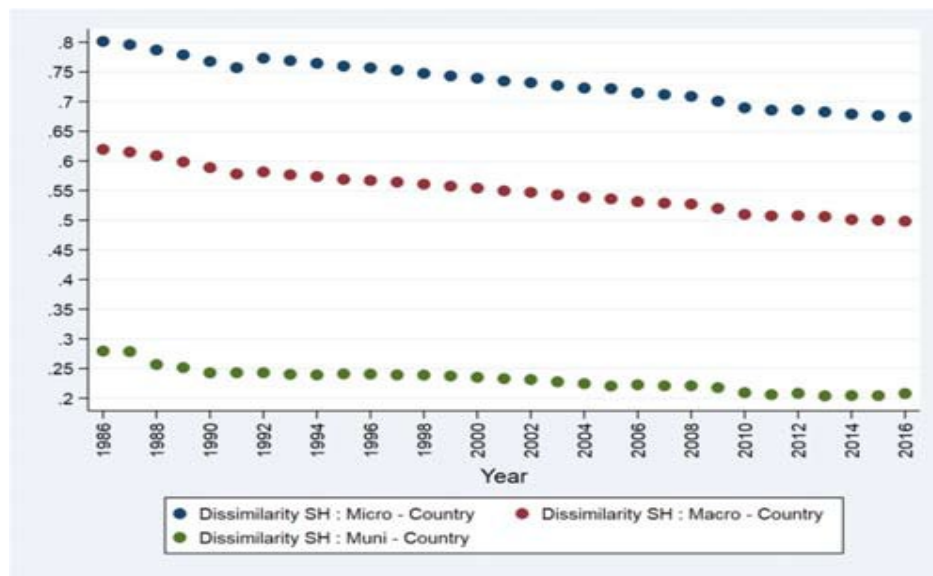
⁴ Musterd S. and Andersson R. 2005. Social Mix and Social Opportunities, *Urban Affairs Review* 406.. pp. 761-790

⁵ Murie A. and Musterd S. 1996. Social Segregation, Housing Tenure and Social Change in Dutch Cities in the Late 1980s, *Urban Studies* 333, pp. 495–516

⁶ Arbaci S. 2007. Ethnic Segregation, Housing systems and Welfare Regimes in Europe. *International Journal of Housing Policy* 7 4, pp 401-433

størrelse, og i hvilken udstrækning den er koncentreret indenfor bestemte byområder.

I Danmark blev der i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne bygget nogle meget store almene bebyggelser i omegnen af danske byer. I Hovedstadsområdet var det især mod vest, sydvest og mod syd. Men i de efterfølgende år gik man mere over til at bygge mindre bebyggelser, som var spredt mere i byrummet. En undersøgelse¹ har vist, at der er kommet en relativt mere lige rumlig fordeling af de almene boliger i perioden 1986 til 2016, men generelt er der stadig en meget skæv fordeling af dem (figur 8.7). Det er således ikke en øget segregation af almene boliger, der er årsagen til den øgede segregation af lavindkomstgrupper, som vi viste ovenfor. Den må i stedet skyldes en kombination af at beboernes indkomst er steget mindre, og at færre med bedre indkomster bor i almene boligområder.



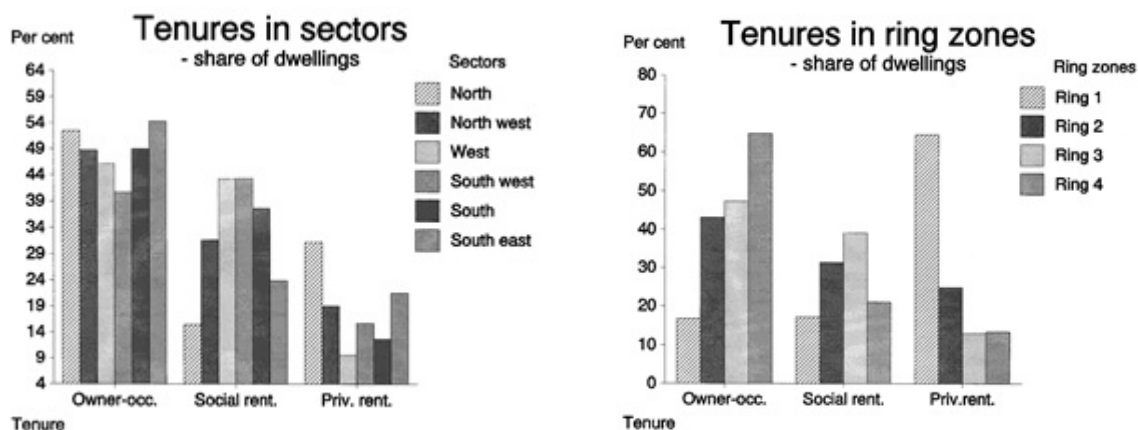
Figur 8.7. Udviklingen i segregationen af almene boliger (Indeks of dissimilarity for hhv. små byområder (blå), større byområder (rød) og kommuner (grøn))²

Social segregation og boligstruktur i Hovedstadsområdet

I den ovennævnte undersøgelse af bosætningsmønstret i Hovedstadsområdet blev undersøgt sammenhængen mellem segregation og sammensætningen af boligerne i de forskellige dele af byen (figur 8.8).

¹ Damm A. P., Hassani A. og Schultz-Nielsen M. L. 2019. op.cit.

² Kilde: Damm A. P., Hassani A. og Schultz-Nielsen M. L. 2019. op.cit.



Figur 8.8. Andelen af boliger i forskellige ejerformer i sektorer og ringzoner i Hovedstadsområdet¹

For ringzonerne har der været et klart mønster, hvor Københavns Kommune har været stærkt domineret af private udlejningsboliger (en del af disse er nu andelsboliger). Jo længere man kommer ud af byen jo større andel er ejerboliger. Andelen af almene boliger stiger indtil ringzone 3, men falder i zone 4. Der er også markante forskelle mellem sektorerne med hensyn til andelen af almene boliger. Der er flest af dem mod vest og sydvest, færrest mod nord og sydøst. De private udlejningsboliger og ejerboligerne har det modsatte mønster.

Den sociale segregation mellem sektorer og ringzoner afspejler i høj grad denne boligstruktur (tabel 8.1).

Tabel 8.1. Indeks for segregation af personer udenfor arbejdsmarkedet mellem sektorer og ringzoner, sammenlignet med et beregnet indeks skabt af boligmarkedet.²

	Mellem Ring zoner	Mellem Sektorer
-Segregationsindeks-		
Segregationsindeks	10,5	6,7
Sammenhæng med boligmarkedet ³	5,9	4,6
-Procent-		
Sammenhæng med boligmarkedet	56	68
Andre årsager til segregation	44	32
I alt	100	100

I tabellen er den beregnede segregation mellem ringzoner og sektorer sammenlignet med et beregnet indeks for, hvordan segregationen ville være hvis de enkelte ejerformer havde den samme beboersammensætning i alle kommuner. Man kan herudfra lave et skøn for hvor stor en del af segregationen, der har sammenhæng med boligmarkedet. Beregningerne viser at det gælder for 56 pct. af segregationen mellem ringzoner og for 68 pct. mellem sektorer.

¹ Fra Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 op.cit.

² Kilde: Skifter Andersen H., Andersen H. T. and Ærø T. 2000 op.cit.

³ Beregnet ud fra den beboersammensætning der ville være i de enkelte kommuner hvis beboerne i hver ejerform svarede til gennemsnittet for denne.

Betydningen af planlægningssystemer, byfornyelse og byggesektorens organisering

Udbygningen af byerne med nye områder, og omdannelsen af ældre byområder, har i forskelligt omfang været påvirket af offentlig planlægning og byfornyelse. I nogle lande har byplanlægning, og regulering af udlægning af arealer til forskellige boligformer, skabt en mere blandet rumlig struktur end en ren markedsstyret struktur. Det er ikke kun ved større blanding af forskellige boliger, men også ved at man har forsøgt at mindske den *rumlige ulighed* ved at gøre mindre attraktive byområder mere attraktive.

Den fysiske og sociale rumlige struktur i byerne er også blevet påvirket af byfornyelse. Nogle gange har denne været drevet af markeds kræfter, hvilket har resulteret i fænomener som gentrificering, hvor ældre kvarterer, som tidligere blev beboet af lavindkomstgrupper, er blevet omdannet til attraktive byområder for beboere med højere indkomst¹. De tidligere beboere er i stedet blevet fortrængt til andre dele af byen, i nogle tilfælde til nyere sociale boliger i forstæderne. I andre tilfælde har fornyelse været et resultat af offentligt understøttede programmer, som undertiden har været styret af sociale mål om at bevare et mere socialt blandet kvarter med flere forskellige grupper².

I Danmark har der i den offentlige byfornyelse været stærke målsætninger om at gøre det muligt for beboerne i kvartererne at blive boende efter byfornyelsen. Dette blev gjort muligt ved, dels at give stor økonomisk støtte til selve fornyelsen, og dels at give beboerne en særlig individuel boligstøtte. En undersøgelse i slutningen af 1990'erne³ viste, at der ikke skete en større fraflytning af lavindkomstgrupper i de første år fra Vesterbro og andre kvarterer, der blev byfornyset i 1980'erne og 90'erne. Men efterhånden som boligstøtten blev nedbragt flyttede en del. Vesterbro er i dag blevet et ret gentrificeret kvarter. Anderledes er det gået på Nørrebro, hvor man rev ejendomme ned og byggede nye almene boliger. Her er bevaret et meget blandet kvarter.

De senere års forskellige former for byfornyelse, som kvarterløft og områdefornyelse (se Kapitel 7), har søgt at mindske den rumlige ulighed ved at forbedre forslummede og mindre attraktive byområder. Dette indgår også i mange initiativer i de såkaldte udsatte boligområder, som bliver nærmere beskrevet i Kapitel 10.

Byplanlægningen, og dens betydning for segregation, varierer stærkt mellem europæiske lande⁴. I nogle lande er der en meget liberal planlægning, som støtter markeds kræfterne, mens der i lande som Danmark er en større styring af

¹ Nelson K. P. 1988. *Gentrification and Distressed Cities*, Madison Wisconsin: University of Wisconsin Press

² Skifter Andersen H. and Leather P. (eds.) 1999. *Housing Renewal in Europe*, Bristol: The Policy Press

³ Skifter Andersen H. 1998. Gentrification or social renewal? Effects of public supported housing renewal in Denmark, *Scandinavian Housing and Planning Research* 15 3, pp. 111-128

⁴ Nadin V. and Stead D. 2008. European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning, *The Planning Review* 44, pp. 35-47

hvordan forskellige arealer bruges i byen. Men det er ikke sikkert at denne planlægning altid har ført til mere blandede kvarterer. F.eks. har funktionalistiske planlægningsprincipper, især som udført i 1960'erne og 70'erne, undertiden resulteret i oprettelsen af store byområder med ensartede boliger, ofte sociale boliger¹ eller parcelhuse. I de senere år har der været en del diskussion, om man gennem planlægning og styring af arealudlæg ville kunne opnå mere blandede byområder.

Den fysiske struktur af boligmarkederne er imidlertid ikke kun afhængig af offentlig planlægning og styring af arealanvendelse, men også af karakteren af de institutioner og markeder, der former og ændrer bystrukturen². Der er i forskellige lande forskellige slags markeder til tilvejebringelse af boliger og etablering af byområder. Disse kan i forskelligt omfang skabe mekanismer til rumlig differentiering eller modarbejde den. For det første har det betydning, hvem der ejer jorden, og hvordan nye byggegrunde udbydes. Hvis det er offentlige myndigheder, der ejer og udbyder jorden, er der bedre muligheder for at modvirke en markedsdrevet byudvikling som øger segregationen. Private developere vil helt naturligt forsøge at få det størst mulige afkast af deres indsats, hvilket oftest ikke betyder et boligudbud for familier med lave indkomster i de mere attraktive byområder. I Danmark er der regler, som principielt tvinger kommunerne til at sælge grunde til den højstbydende, men man kan i en vis udstrækning via kommune- og lokalplaner påvirke udbygningen af nye områder. Man kan imidlertid ikke i disse planer foreskrive, hvilke ejerformer der skal bygges, kun hustyper og bebyggelsesgrad. Det er dog for nyligt lykkedes Københavns Kommune at få tilladelse til at stille krav om, at 25 pct. af boligerne i et nybygget område skal være almene boliger.

For det andet har det betydning, hvem der er de endelige ejere af boligerne, hvor det gør en forskel om det bliver sociale boligselskaber eller private ejere eller udlejere. Endelig har det vist sig af betydning hvad det er for byggefirmaer, som opererer på boligmarkedet. Store firmaer og developere har tendens til at bygge større og mere ensartede boligområder, især hvis de opererer i byer hvor de lokale myndigheder ikke ejer jorden og ikke regulerer arealanvendelsen særligt meget³.

Det er derfor afgørende, hvordan planlægningssystemer og boligsystemer kombineres. Høj segregation kan således være et resultat af et kombineret liberalt bolig- og planlægningssystem, men det kan også skyldes et stærkt segmenteret boligmarked kombineret med et planlægningssystem, der adskiller ejerformer i rummet. En mindre segregation kan opnås, hvis boligpolitikken resulterer i en lav grad af segmentering af boligmarkedet, eller hvis et stærkt planlægningssystem resulterer i en rumlig spredning af segmenterede ejerformer.

- Dasi F. J. 2007. *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final report of ESPON Project 2.3.2*, Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit.

¹ Wassenberg F. 2013. *Large housing estates: ideas, rise, fall and recovery*, Delft University Press

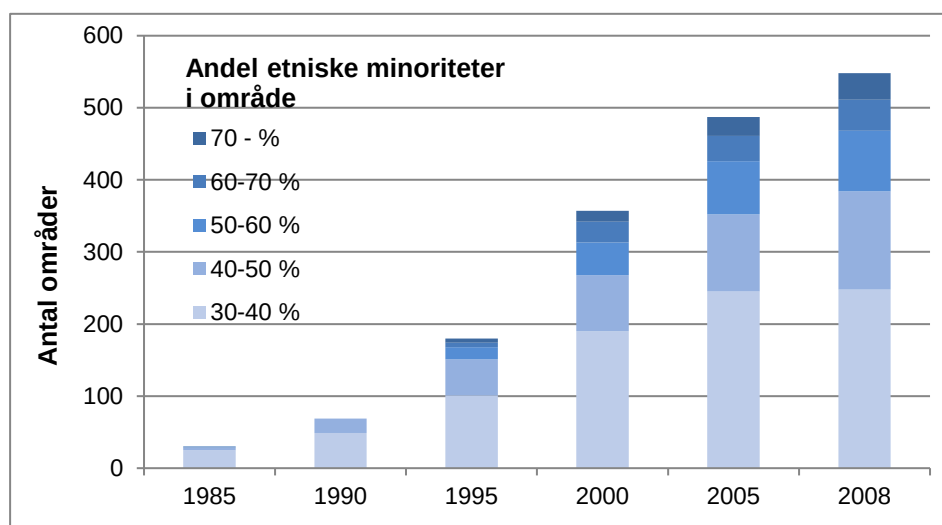
² se Arbaci S. 2007 op.cit og Barlow J. and Duncan S. 1994. *Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared*. Oxford: Elsevier Science

³ Arbaci S. 2007, Barlow og Duncan 1994 op.cit.

Udviklingen i den etniske segregation i Danmark

I forhold til så mange andre lande er Danmark et forholdsvis nyt indvandringsland. Antallet af indvandrere og efterkommere fra såkaldte ikke-vestlige lande, bosiddende i Danmark, steg fra ca. 70.000 i 1985 til små 500.000 i 2019, svarende til 8,6 pct. af befolkningen. Indvanderne er ikke kommet jævnt, men i bølger fra forskellige lande, bl.a. betinget af flygtningestrømme og indvandringspolitikken, hvilket har haft betydning for deres bosætning. En stor del af indvanderne har været relativt kort tid i landet, hvilket har præget graden af deres sociale og økonomiske integration i det danske samfund, og deres bosætning.

Der har især i 90'erne (figur 8.9) været en stærk vækst i antallet af byområder med en stor andel etniske minoriteter. I 1985 boede kun 8 pct. af indvanderne i byområder med mere end 20 pct. etniske minoriteter, i 2008 var det 42 pct.¹



Figur 8.9. Udvikling 1985-2008 i antallet af byområder med mere end 30 pct. ikke-vestlige etniske minoriteter blandt beboerne, opdelt efter andel etniske minoriteter i området²

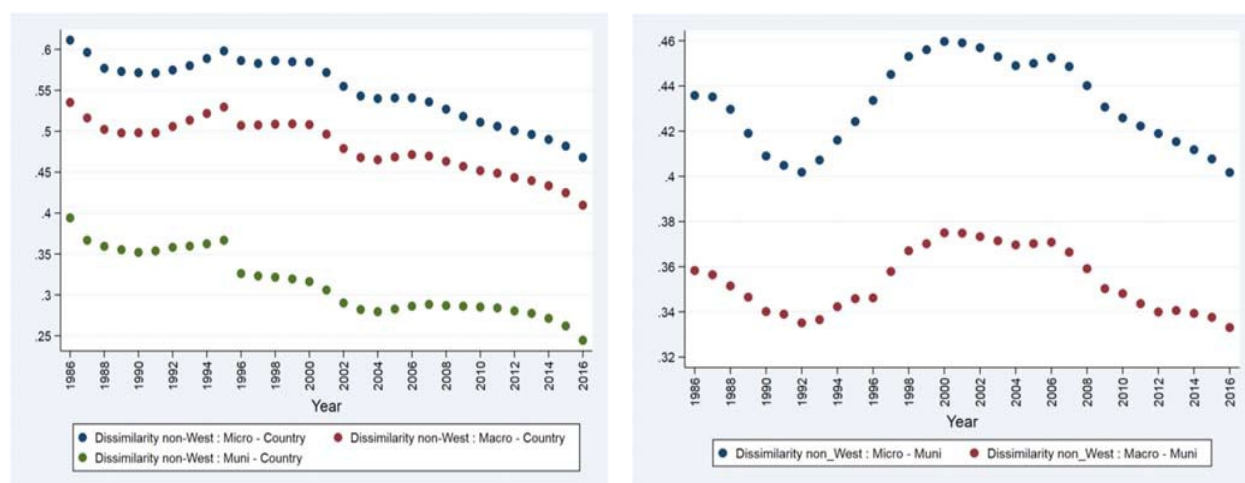
Men udviklingen skyldes først og fremmest, at antallet af etniske minoriteter er steget, ikke at de er blevet mere skævt fordelt i byerne. Segregationen har reelt været aftagende, som det fremgår af venstre side af figur 8.10. Højre side af figuren viser en kraftig vækst i segregationen i Københavns Kommune frem til år 2000, men siden er den aftaget stærkt.

Efter 2000 er der, bortset fra indvandringen af syrere i 2015, sket en opbremsning i udviklingen. Andelen af indvandrere og efterkommere, som bor i multietniske byområder, er ikke vokset siden slutningen af 90'erne på trods af fortsat indvandring. Dette skyldes især en ændring i indvandringsmønstret, men det ty-

¹ Kilde: Skifter Andersen H. 2015. *Indvandring, integration og etnisk segregation: udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985*. SBI forlag, 2015:01. Statens Byggeforskningsinstitut

² Baseret på en opdeling af landet i 9000 by- og landområder. Kilde: Skifter Andersen H. 2015. op. cit.

der også på at bypolitikken har virket. Der er desuden tegn på, at næste generation, efterkommerne, i mindre grad bor i almene boliger og multietniske byområder ¹.



Figur 8.10. Udviklingen i den etniske segregation 1986-2016 for hhv. hele landet (venstre side) og for Københavns Kommune (Indeks of dissimilarity ved opdeling i hhv. små byområder (blå), større byområder (rød) og kommuner (grøn))²

Etnisk segregation og boligstruktur i de nordiske hovedstæder

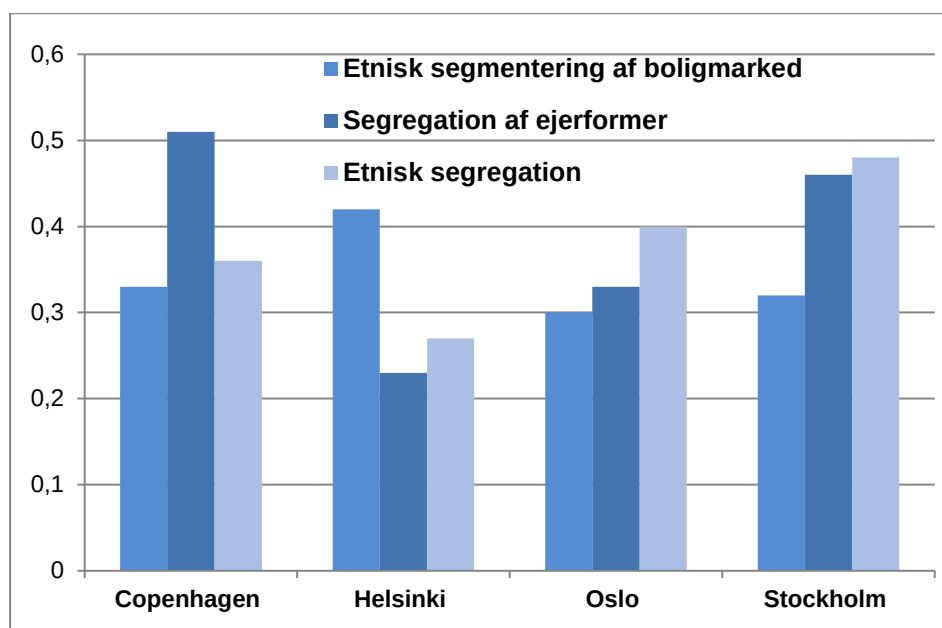
I forbindelse med et nordisk forskningsprojekt er gennemført en undersøgelse af sammenhængen mellem segmentering af boligmarkedet (se Kapitel 7 om segmentering), boligernes lokalisering og den etniske segregation i storbyområder omkring de fire nordiske hovedstæder³. Ud fra en opdeling af byerne i mange små byområder blev beregnet D indeks for, hvor adskilte etniske minoriteter var fra de 'indfødte', samt et indeks for den rumlige adskillelse af de forskellige ejerformer. Desuden blev beregnet et indeks for, hvor skævt etniske minoriteter var fordelt på ejerformer sammenlignet med alle i byerne, den såkaldte etniske segmentering af boligmarkedet (figur 8.11).

¹ Skifter Andersen H. 2015 op.cit.

Skovgaard Nielsen R. 2015. Leaving home in Denmark: a comparison of differences between Turks, Somalis and Danes, *Journal Housing and the Built Environment* 30, pp. 613–630

² Kilde: Damm A. P., Hassani A. og Schultz-Nielsen M. L. 2019 op.cit.

³ Se Skifter Andersen H., Andersson R., Wessel T. and Vilka K. 2016. The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states, *International Journal of Housing Policy* 16 1, pp. 1-30



Figur 8.11. Indeks for etnisk segmentering af boligmarked, for segregation af ejerformer og for etnisk segregation i de fire nordiske hovedstæder¹.

Undersøgelsen viste en stærk sammenhæng mellem boligsammensætningen i byområderne og andelen af etniske minoriteter blandt beboerne. En statistisk analyse viste, at boligmarkedet kunne forklare mellem 45 og 85 pct. af variationen i den etniske sammensætning af byområderne i de fire byer.

Det der springer i øjnene er, at Helsingfors har en meget skæv fordeling af etniske minoriteter mellem ejerformer, men alligevel har en lav segregation. Årsagen er, at den rumlige fordeling af ejerformer på byområder (segregation af ejerformer) er noget mindre skæv i Helsingfors end i de andre byer. Ejerformerne er mere spredt ud i byen, fordi man siden 1970'erne har haft en bevidst politik med at blande ejerformer i både nye og gamle byområder². Stockholm har den højeste segregation, bl.a. som en følge af en høj rumlig segregation af ejerformerne. København (Hovedstadsområdet) har også et opdelt boligmarked, men det har ikke medført så stærk en segregation af etniske minoriteter som i Oslo og Stockholm.

Årsager til etnisk segregation³

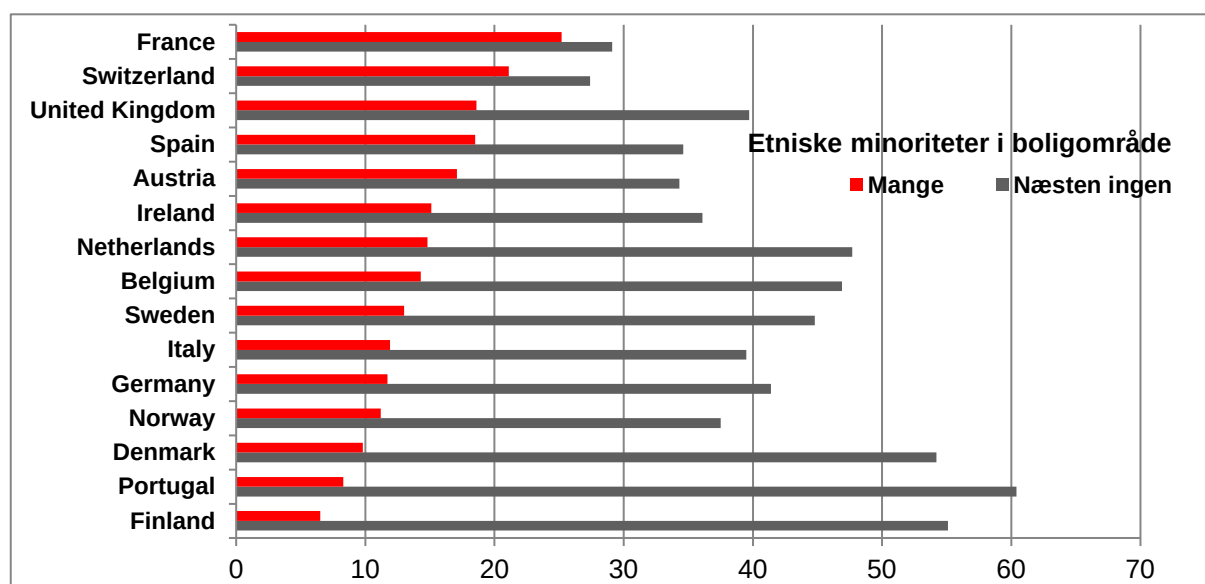
I alle vestlige lande findes der byområder med en koncentration af indvandrere og af etniske minoriteter i almindelighed. I figur 8.12 er vist nogle data fra en europæisk survey, der viser andelen af befolkningen som bor i hhv. byområder

¹ Kilde: Skifter Andersen H. 2019 op. cit.

² Dhalmann H. og Vilkkama K. 2009. Housing policy and the ethnic mix in Helsinki, Finland: perceptions of city officials and Somali immigrants, *Journal of Housing and the Built Environment* 24, pp.423–439

³ Dette afsnit er baseret på bogen: Skifter Andersen H. 2019. *Ethnic segregation in European Cities*. Abingdon ; New York: Routledge, 264 sider.

med mange etniske minoriteter eller i etnisk homogene byområder næsten uden minoriteter.



Figur 8.12. Etnisk koncentration i europæiske lande. Undersøgelse af hvor mange indbyggere (%), der bor i byområder med hhv. mange og næsten ingen etniske minoriteter¹

Figuren viser, at der er meget store forskelle mellem landene med hensyn til, hvor mange der bor i etniske byområder. Danmark ligger i den lave ende. Andre undersøgelser² har desuden vist, at der er store forskelle på segregationen af forskellige etniske grupper, og forskelle mellem byer i samme land. Det er desuden ikke de samme grupper, der er mest rumligt koncentreret i forskellige byer. Der er således ikke nogen enkle forklaringer på segregationen. Den afhænger af de konkrete forhold i lande og byer.

Når etniske minoriteter ofte bor adskilt fra majoritetsbefolkningen i et land skyldes det ikke kun minoriteternes adfærd. Det har vist sig at majoritetsbefolkningens adfærd har størst betydning. Etnisk segregation kan i hovedtræk henføres til fire hovedfaktorer:

- Indvandreres/etniske minoriteters præferencer og adfærd. Har de særlige ønsker til bolig og naboskab?
- Majoritetsbefolkningens præferencer og adfærd. Hvilken social status har områder med etniske minoriteter? Er det acceptabelt for majoriteten at bo i etnisk blandede boligområder?
- Omfanget af 'social' segregation: Etniske minoriteter har ofte lav indkomst, *men etnisk segregation kan ikke forklares alene ved social segregation*
- Vilkårene på boligmarkedet. Hvilke boliger har etniske minoriteter adgang til, og hvor er de lokaliseret i byerne?

¹ EUROSTAT 2014 The European Social Survey ESS.

² Skifter Andersen H. 2019 op.cit.

Etniske minoriteters boligpræferencer og boligvalg

Det er vist i litteraturen, at den kulturelle baggrund, og indvandrernes særlige position og integration i samfundet, på nogle måder kan påvirke deres boligpræferencer og faktiske boligvalg. Dette kan få betydning for, hvor de bosætter sig i byen, hvis de boliger de ønsker er lokaliseret bestemte steder.

En af de kulturelle faktorer er, at nogle minoriteter har præferencer for at bo i storfamilier, hvilket kan føre til præferencer for større hjem der kan opdeles i dele¹. Hvis dette ikke er muligt at få, kan en løsning være at finde boliger tæt på hinanden. En anden kulturel faktor er social gensidighed - forpligtelsen til at hjælpe familie og venner der ikke selv kan finde en bolig. Det er typisk for nogle etniske grupper, at husstanden ofte skifter størrelse og karakter, når familiedømlemmer flytter ind og ud.

Af betydning er også, hvornår og hvordan unge mennesker forlader deres forældres hjem². Det påvirker boligforholdene hos både forældre og børn. Nogle undersøgelser har vist, at både traditioner for storfamilier og for at forlade forældre varierer mellem etniske grupper, og nogle af dem adskiller sig også fra det indfødte flertal.

Valgmulighederne for etniske minoriteter på boligmarkedet bestemmes meget af deres muligheder og præferencer for at købe deres bolig. Ejerboliger er ofte mere spredt i byen end lejeboliger, og det er derfor vigtigt for mulighederne for at vælge, hvor man vil bo i en by, hvis man foretrækker ejerskab og har mulighed for at opnå det. Økonomiske ressourcer er afgørende, men det har vist sig, at etniske minoriteter af forskellige årsager sjældnere flytter til ejerboliger end majoritetsbefolkningen, uanset hvilken indkomst de har³. Nogle af de etniske minoriteter har traditioner, der får dem til at bruge deres indkomst og opsparing til andre formål. Nogle af dem, der kom som arbejdskraft indvandrere til Europa for mange år siden, har aldrig opgivet tanken om at vende tilbage til deres oprindelsesland, og har investeret deres opsparing i fast ejendom der. Det er desuden velkendt at mange indvandrere starter deres egne virksomheder i små butikker, der kræver investeringer. Andre har familie tilbage i deres hjemland, som er fattige og meget afhængig af økonomisk støtte. I dette tilfælde bruges en del af indkomsten til at sende overførsler til familiemedlemmer. En anden hindring for ejerskab, blandt især muslimske afrikanere, er forbuddet for muslimer mod at betale renter og tjene penge på boliginvesteringer, hvilket gør det vanskeligt for dem at finansiere køb af bolig⁴. Endelig er der evidens for i nogle lande at

¹ Bowes A., Dar N. & Sim D. 1997. Tenure preference and housing strategy: An exploration of Pakistani experiences, *Housing Studies*, 121, pp. 63-84

² Skovgaard Nielsen R. 2015. Leaving home in Denmark: a comparison of differences between Turks, Somalis and Danes, *Journal Housing and the Built Environment* 30, pp. 613-630

³ Kauppinen T., Skifter Andersen H. and Hedman L. 2015. Determinants of immigrants' entry to homeownership in three Nordic capital city regions. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 97 4, pp. 1-20

⁴ Skovgaard Nielsen R. 2017. The Potentials of a Strong Social Housing Sector: The Case of Turks and Somalis in the Copenhagen Housing Market. *Housing, Theory and Society* 34 (4), pp. 458-476

det er sværere for etniske minoriteter at få lån til køb af bolig på grund af diskrimination¹.

Den vigtigste årsag til, at etniske minoriteter sjældnere køber bolig, kan imidlertid være, at mange af dem er usikre på deres fremtid og har kortvarig og ustabil beskæftigelse. Det vides fra boligforskningen, at det er vigtigt for familier, der beslutter at købe bolig, om de forventer at have en stabil og voksende indkomst i fremtiden. Nogle undersøgelser har fundet, at usikkerhed om fremtiden reducerer tilbøjeligheden for etniske minoriteter til at investere i boliger².

Etniske minoriteters præferencer for bosætningssted

I nogle lande er der opstået såkaldte '*etniske enklaver*' (Nordamerika, Storbritannien). Det er byområder domineret af en og kun en etnisk gruppe. I Europa er indvandrerområder som regel ret blandede med mange forskellige grupper samlet, såkaldte '*multietniske byområder*'. Eksistensen af sådanne områder kan i en vis udstrækning forklares ved særlige præferencer blandt etniske minoriteter, og især blandt nyligt indvandrede.

I princippet kan der formuleres tre forskellige slags særlige præferencer blandt etniske minoriteter:

1. At bo tæt på det nære sociale netværk, familie og venner,
2. At bo i kvarterer med mange landsmænd, eller etniske minoriteter med en lignende kultur, for at blive en del af et lokalt etnisk socialt og økonomisk netværk eller
3. At undgå at bo isoleret blandt majoritetsbefolkningen eller andre grupper for at undslippe diskrimination eller racisme

Den første er ikke meget forskellig fra præferencer blandt majoritetsbefolkningen, men det kan bidrage til en koncentration af etniske minoriteter, hvis det er mere vigtigt for indvandrere, og hvis deres muligheder på boligmarkedet er mere begrænsede. Det andet er et motiv, som især har været diskuteret i Nordamerika og Storbritannien. Den tredje præference kunne motiveres af søgen efter sikkerhed i et velkendt socialt og kulturelt miljø, og for at undslippe hvad der opleves som forfølgelse og diskrimination fra majoritetsbefolkningen.

Det har vist sig, at positive præferencer for at bo i etniske kvarterer afhænger meget af karakteren af sådanne byområder. Der er et gensidigt forhold mellem karakteren af etniske kvarterer og indholdet og styrken af præferencer for at bo i dem. Der er defineret forskellige typer af etniske kvarterer.

Nogle kvarterer er i den amerikanske litteratur blevet kaldt 'ghettoer', som er kendetegnet ved, at beboerne ikke selv har valgt at bo der, men ikke har noget andet valg. Ghettoer er skabt som en konsekvens af stærk diskrimination og udstødelse, der fremmer både geografisk og social isolering. Ghettoer er primært

¹ EU-MIDIS 2008. *European Union Minorities and Discrimination Survey Main Results Report*. European Union Agency for Fundamental Rights

² Kauppinen T., Skifter Andersen H. and Hedman L. 2015 op.cit.

et amerikansk fænomen og vedrører især kvarterer med en koncentration af afroamerikanere. Der er enighed i litteraturen om, at ghettos ikke findes i Europa¹.

En anden type etnisk kvarter kaldes den '*etniske enklave*'. I den amerikanske litteratur er de beskrevet som områder, hvor der er etableret et socialt, kulturelt og til en vis grad økonomisk fællesskab, der er særligt fordelagtigt for visse etniske grupper. Der er defineret to slags etniske enklaver. Den første kaldes '*indvandrer-enklaven*'. Det antages at bosætning i sådanne områder er en del af nyligt indvandrede strategier for overlevelse og integration i deres nye land, og at de ofte har familie eller bekendte i nabolagene. Disse kan forsyne dem med et socialt netværk, som kan mindske deres isolation og støtte dem til at overvinde de nye udfordringer, de møder. Boliger i indvandrer-kvarterer har ofte en lavere kvalitet, og er billigere og lettere tilgængelige for indvandrere, fordi efterspørgslen fra majoritetsbefolkningen her er lav.

En anden type etnisk enklave, beskrevet i den amerikanske litteratur, kaldes '*the ethnic community model*'. Disse enklaver består ikke af nyligt indvandrede, og er ikke områder med en høj koncentration af fattigdom. De er etableret fordi fordelene ved at bo i dem kan opveje ulemperne, og er en følge af markeds kræfter og personlige valg.

Det tredje af de nævnte særlige præferencer for bosætning, at undgå at blive isoleret blandt majoritetsbefolkningen, er fundet i nogle europæiske studier i Storbritannien, Nordirland, Holland og Finland. Nogle af dem konkluderer, at dette er det vigtigste motiv for nogle etniske grupper, der er mere påvirket af motivet end andre. Især har det vist sig, at indvandrere fra muslimske lande eller fra Afrika oftere har frygt for fordomme og diskrimination, og oftere ønsker at bo i etnisk blandede kvarterer. Motivet er desuden mest vigtigt for nyligt indvandrede, og for minoriteter der har klaret sig dårligt socialt og økonomisk. Motivet indebærer dog ikke, at etniske minoriteter generelt ønsker at isolere sig i et kvarter, der er domineret af deres egen gruppe eller tømte for indfødte. Flere undersøgelser viser tværtimod, at de fortrinsvis foretrækker en blanding af indfødte og etniske minoriteter².

En dansk undersøgelse³ har således vist, at meget få ikke-vestlige indvandrere og efterkommere ønsker at bo i et område med et flertal af etniske minoriteter (tabel 8.2). Det gælder også for beboere i multietniske byområder, hvor kun 2 pct. ønsker det. 33 pct. af etniske minoriteter ønsker at bo i etnisk blandede byområder, og dette ønske er stærkere blandt beboerne i de multietniske byområder.

¹ Skifter Andersen H. 2019 op.cit.

² Skifter Andersen H. 2019 op.cit.

³ Skifter Andersen H., 2006. *Bo sammen eller spredt? Etniske minoriteters boligønsker og motiver for bosætning*, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

Tabel 8.2. Præferencer for bosætningssted (procentfordeling) blandt ikke-vestlige etniske minoriteter i tre multi-etniske byområder, sammenlignet med alle etniske minoriteter 2005¹

Ønsker til boligens beliggenhed (%)	Etniske minoriteter i tre multi-etniske byområder ²	Alle etniske minoriteter
Etnisk sammensætning af boligområde		
Der skal højst bo en tredjedel med udenlandsk baggrund	20	29
Der skal bo nogenlunde lige mange med dansk og udenlandsk baggrund	50	33
Der skal overvejende bo folk med udenlandsk baggrund	2	2
Fordelingen mellem folk med dansk og udenlandsk baggrund er uden betydning	25	32
	100	100
Afstand til familie og venner (%)		
I samme boligområde	18	17
I gangafstand	11	12
Kort afstand med bil/bus/tog	18	8
I samme by	28	31
Uden betydning	24	31
	100	100

Undersøgelsen viste, at relativt få lagde vægt på at bo tæt på landsmænd. Det vigtigste motiv var at bo tæt på venner og familier – enten i samme boligområde eller i gangafstand. Det gjaldt for ca. en tredjedel, både blandt alle og blandt beboerne i de tre områder. Det er således især nærheden til det tætte sociale netværk, der er vigtigt for nogle af de etniske minoriteter. Undersøgelsen viste, at det især er nyligt tilkomne, og mindre integrerede indvandrere med lave indkomster, som lægger vægt på at bo tæt deres netværk.

'Spatial assimilation' – ændringer i indvandrernes bosætning over tid efter indvandringstidspunktet

Den dominerende teori om, hvordan indvandrere bosætter sig når de ankommer, og hvordan de ændrer dette over tid, inklusive efterfølgende generationer, kaldes '*The spatial assimilation theory*'. Den var en del af den byteori, som blev udviklet af den såkaldte Chicago-skole i 1920'erne. I teorien antages indvandrernes geografiske lokalisering at være tæt forbundet med deres sociale, kulturelle og økonomiske integration (i amerikansk litteratur kaldet assimilering) i værts-samfundet. Teorien hævdede, at nyankomne indvandrere vil have en tendens til at bosætte sig i kvarterer domineret af deres egen etniske gruppe, og at de i løbet af tiden vil blive spredt mere ud i byen i takt med deres integration.

Der er stærk evidens for spatial assimilation i Nordamerika, mens forskningen i Europa har været mere spredt. Nogle undersøgelser har vist, at spatial assimilation til en vis grad finder sted i Europa, men også at det varierer meget på tværs af etni-

¹ Kilde: Skifter Andersen H., 2006 op.cit

² Gellerupparken, Vollsmose og Mjølnerparken

ske grupper og til en vis grad også på tværs af lande. Det er påvist i en større Europæisk undersøgelse¹, at den andel af indvandrerne, som bor i multietniske byområder, falder med deres opholdstid. Dette mønster var ret ensartet i forskellige lande på trods af betydelige forskelle i deres sociale, politiske og økonomiske struktur, velfærdspolitik, boligpolitik og indvandrerintegrationspolitik. Det er også vist, at mens indflyttere til multietniske byområder oftest er arbejdsløse, og har lav uddannelse og indkomst, så har fraflytterne været længere tid i landet og har bedre indkomster og beskæftigelse. Dette er også vist i en dansk undersøgelse².

De få undersøgelser, der er baseret på longitudinale data og følger indvandrernes boligkarriere fra deres ankomst og i de efterfølgende år, peger mod at de i stigende grad flytter til multietniske kvarterer i de første år af deres ophold³. Dette kan forklares med deres meget begrænsede muligheder på boligmarkedet lige efter ankomsten, som betyder at de starter med en meget utilfredsstillende boligsituation, fx på lejede værelser. Den nemmeste måde for dem, til at forbedre deres bolig i de første år, er at flytte til almene boliger⁴, især i multietniske byområder, hvor der er nemmere adgang til boliger, fordi efterspørgslen fra de indfødte flertal er lav. Den eneste undersøgelse af indvandrernes boligkarriere over mere end fem år, en dansk undersøgelse⁵, viste at bosætningen i multietniske byområder stagnerede efter 6 års ophold i landet og faldt efter 10-15 år, hvilket pegede på en vis grad af spatial assimilation. Denne udvikling blev også fundet, når man kontrollerede for indkomstændringer, hvilket indikerer at social integration og ændrede præferencer har en separat effekt.

Majoritetsbefolkningens præferencer og flyttemønstre

Skabelse og vedligeholdelse af multietniske byområder har været resultatet af det, der er blevet kaldt etnisk '*selective migration*' - etniske forskelle mellem dem, der forlader, flytter ind og forbliver i multietniske byområder. Fire forskellige slags selektive bevægelser kan defineres. Når majoritetsbefolkningen oftere flytter væk fra kvarterer med en etnisk blandet befolkning kaldes det i litteraturen for '*white flight*'. Når de sjældnere flytter til multietniske kvarterer kaldes det '*white avoidance*'. '*Ethnic attraction*' er når etniske minoriteter oftere flytter ind i sådanne kvarterer, og '*Ethnic retention*' er når de har tendens til at forblive længere, og mindre ofte flytter væk. Ethnic attraction kan både skyldes præferencer hos etniske minoriteter, og at de har nemmere adgang til multietniske byområder, fordi indfødte fravælger områderne.

¹ Glikman A. and Semyanov M. 2012. Ethnic Origin and Residential Attainment of Immigrants in European Countries. *City & Community*, 112, pp. 198-219

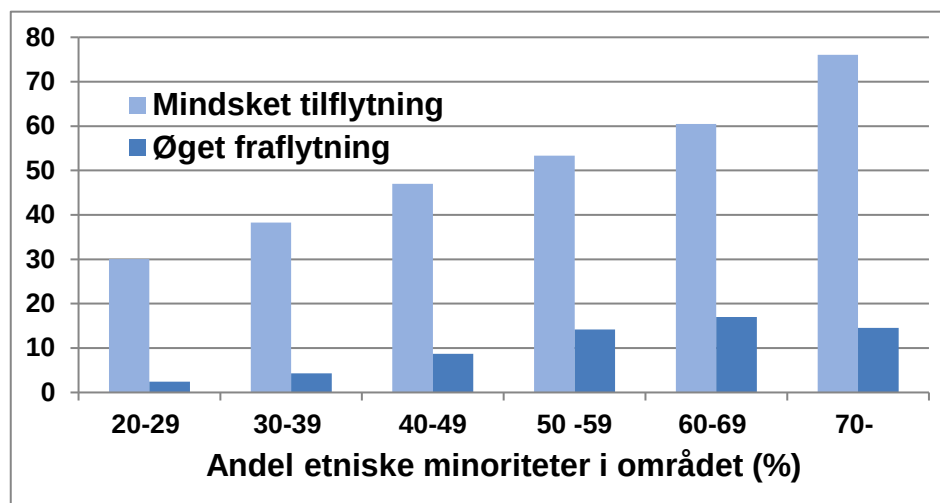
² Skifter Andersen H. 2010. Spatial Assimilation in Denmark. Why do Immigrants move to and from Multi-ethnic Neighbourhoods?, *Housing Studies* 25 3, pp. 281-300

³ Skifter Andersen H., 2016. Spatial assimilation? The development in immigrants' residential career with duration of stay in Denmark, *Journal of Housing and the Built Environment* 31 2, pp. 297-320

⁴ Skovgaard Nielsen R. 2017, op.cit.

⁵ Skifter Andersen H., 2016, op.cit.

Flere undersøgelser i USA og i Vesteuropa har fundet stærk evidens for selective migration blandt det hvide flertal, påvirket af byområders etniske sammensætning. De europæiske studier peger på, at white flight har noget mindre betydning end white avoidance¹.



Figur 8.13. Statistisk sandsynlighed (%) for hhv. mindsket tilflytning og øget fraflytning af danskere i byområder, afhængig af andelen af ikke-vestlige etniske minoriteter i området²

I figur 8.13 er vist resultaterne fra en statistisk analyse af til- og fraflytning af personer med dansk baggrund fra byområder med forskelle i andelen af ikke-vestlige etniske minoriteter³. Figuren viser den beregnede statistiske sandsynlighed for øget fraflytning eller mindsket tilflytning af personer af dansk afstamning, sammenlignet med til- og fraflytningen for byområder med mindre end 20 pct. etniske minoriteter. Det ses at sandsynligheden for øget fraflytning stiger med andelen af etniske minoriteter i byområdet, men især at tilflytningen falder. Det konkluderes i undersøgelsen, at danskeres fravalg af multiethnisk byområder har været langt den vigtigste årsag til dannelsen og vedligeholdelsen af disse kvarterer. Det er de mere ressourcerstærke danskeres fravalg af områderne, som har givet mulighed for indflytning af etniske minoriteter. Endvidere er det blevet vist, at indkomsten blandt tilflyttede danskere er lavere jo flere etniske minoriteter, der er i området. Undersøgelsen viste også, at ethnic retention ikke havde betydning. Etniske minoriteter forblev ikke længere tid i multiethnisk kvarterer end i andre lignende kvarterer med få etniske minoriteter.

Der har været fremsat den hypotese, at majoritetsbefolkningens fravalg af multiethnisk byområder ikke er på grund af etniske fordomme, men skyldes at disse områder ofte har sociale problemer og lav status. Studier af dette har vist at den

¹ Skifter Andersen H. 2017. Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *Housing Studies* 32 (3), pp. 296-318

² Korrigeret for social sammensætning i området og personlig indkomst og beskæftigelse. Baseret på data om årlige til- og fraflytninger i 9000 danske byområder i årene 1985-2012

- Kilde Skifter Andersen H. 2017, op.cit.

³ Skifter Andersen H. 2017, op.cit.

sociale sammensætning har en betydning, men at det langt fra eliminerer betydningen af den etniske sammensætning¹.

En ofte nævnt grund til at flytte væk fra – eller undgå - multietniske kvarterer, både blandt majoritetsbefolkningen og blandt etniske minoriteter, er, at skoler i sådanne byområder ofte har en lavere kvalitet, hvilket motiverer middelindkomstfamilier og især familier med børn til at flytte væk fra eller at undgå disse kvarterer². Når der er flere tosprogede børn er det ofte nødvendigt at gennemføre ekstra sprogundervisning³, som kan belaste skolernes ressourcer og forringe undervisningen hvis de skal tages fra andre aktiviteter. Derudover ligger disse skoler ofte i udsatte boligområder, hvor der også kan være større sociale problemer blandt børnene (se Kapitel 9). Der er fundet en ret stærk etnisk segregation mellem skoler i København⁴, men den er aftaget gennem de senere år på grund af en aktiv indsats for at forbedre forholdene i de udsatte skoler og bestræbelser på at tiltrække danske børn.

Skolesegregationen skyldes ikke kun, at nogle skoler ligger i multietniske byområder, men også at majoritetsbefolkningen i områderne sender deres børn i andre end den lokale skole. Men hovedårsagen til skolesegregationen er den boligmæssige segregation⁵.

Skolesegregationens betydning for segregation afhænger af, hvor nemt det er at fravælge lokale skoler. Dens betydning for bosætningen varierer meget mellem lande, bl.a. afhængigt af hvorledes skolesystemet er indrettet. For eksemplet har en nordisk undersøgelse⁶ vist, at utilfredshed med skoler er en meget større årsag til fraflytning fra multietniske byområder i nogle lande end i andre.

¹ Dekker K. 2013. Testing the racial proxy hypothesis. What is it that residents don't like about their neighbourhood? In van Hamm M., Manley D., Bailey N., Simpson L. and Maclennan D. (eds.) *Neighbourhood dynamics. New insights for neighbourhood effects research*, Dordrecht: Springer

² Rangvid B. S. 2007. Living and learning separately? Ethnic segregation of school children in Copenhagen. *Urban Studies* 44(7): 1329–1354

Boterman W.R. 2012. Dealing with Diversity: Middle-class Family Households and the Issue of 'Black' and 'White' Schools in Amsterdam, *Urban Studies* 50 (6), pp. 1130-1147

³ Andersen D. m.fl. 2012. *Indsatser for tosprogede elever kortlægning og analyse*. Sfi – det nationale forskningscenter for velfærd

⁴ Skovgaard Nielsen R. og Andersen H. T. 2019. Ethnic school segregation in Copenhagen: A step in the right direction? *Urban Studies* 2019, Vol. 56(15) 3234–3250

- Rangvid B. S. 2007 op. cit.

⁵ Boterman W. R. 2019. The role of geography in school segregation in the free parental choice context of Dutch cities. *Urban Studies* 2019, Vol. 56(15) 3074–3094

⁶ Brattbakk I., Andersson R. and Dhalman H. 2013. The role of the school for residential mobility and ethnic residential segregation in Nordic capital regions. *Extended abstract for the ENHR-conference in Tarragona*, June 19-22, 2013

I forbindelse med evalueringen af de danske kvarterløftindsatser i 12 nedslidte byområder i 00erne viste det sig, at der generelt var stor utilfredshed med de offentlige institutioner i områderne (46 %). Men meget få anførte dette som en væsentlig grund til at flytte væk fra områderne (5 %)¹.

Boligmarkedets betydning

Forholdende på boligmarkedet har stor betydning for etnisk segregering. Hvis etniske minoriteters boligmuligheder er begrænset til bestemte dele af boligmarkedet, og disse boliger er koncentreret i visse dele af byerne, vil segregeringen være stærk. For det første betyder det noget i hvor høj grad boligmarkedet er socialt opdelt, således at højindkomstgrupper bor i ejerboliger og lavindkomster i udlejningsboliger. Det forstærkes yderligere hvis lejemarkedet er socialt opdelt i private og sociale boliger, hvor de sidste har en høj koncentration af familier med lav indkomst og udenfor arbejdsmarkedet. Det er det man kalder for den 'sociale segmentering' af boligmarkedet. Etniske minoriteter har generelt lavere indkomster, hvorfor social segmentering må antages at have betydning for dem. Men undersøgelser har vist, at der ikke er nogen særlig stærk sammenhæng mellem 'etnisk segmentering' og social segmentering². Det er andre forhold end indkomst, som forklarer etniske minoriteters placering på boligmarkedet.

En væsentlig årsag til den etniske segmentering er, at etniske minoriteter, som ovenfor beskrevet, uafhængigt af indkomst sjældnere bosættes i ejerboliger, og derfor er mere afhængige af udbuddet af lejeboliger. Desuden har især nyligt ankomne indvandrere ikke et godt kendskab til deres muligheder på boligmarkedet, og især ikke gode forbindelser til private udlejere. Dertil kommer diskrimination på boligmarkedet, som i et vist omfang udelukker etniske minoriteter fra dele af boligmassen. En dansk undersøgelse³ viste således, at den statistiske sandsynlighed for at etniske minoriteter bosætter sig i private udlejningsboliger og andelsboliger, korregeret for indkomst, familiesituation mv., var 40 pct. mindre end for danskere. Etniske minoriteter i Danmark er således meget afhængige af deres muligheder i den almene sektor, hvor der er klare og enkle regler for tildeling af boliger, selv om disse er blevet udhulet en del i de senere år med særordninger. Det har desuden været nemmest for dem og relativt hurtigere at få adgang til almene boliger i udsatte boligområder, hvor ventetiderne har været de korteste⁴. Dette betyder, at den skæve rumlige fordeling af almene boliger, og udviklingen af udsatte boligområder, har medvirket til segregationen af etniske minoriteter.

¹ Skifter Andersen H. 2008. Why do residents want to leave deprived neighbourhoods? The importance of residents' subjective evaluations of their neighbourhood and its reputation. *Journal of Housing and the Built Environment* 23: 79-101

² Dette er dokumenteret i Skifter Andersen H., Magnusson Turner L. and Søholt S., 2013. The Special Importance of Housing Policy for the Housing Situation of Ethnic Minorities. Evidence from a Comparison of Four Nordic Countries, *International Journal of Housing Policy* 13 1, pp. 20-44, og i Skifter Andersen H. 2019 op.cit.

³ Skifter Andersen H. 2006. *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg. En registeranalyse*. SBI 2006:02. Statens Byggeforskningsinstitut

⁴ Skovgaard Nielsen R. 2017. The Potentials of a Strong Social Housing Sector: The Case of Turks and Somalis in the Copenhagen Housing Market, *Housing, Theory and Society*, 34 (4), pp.458-47.

9 Udsatte (eller 'udstødte') boligområder

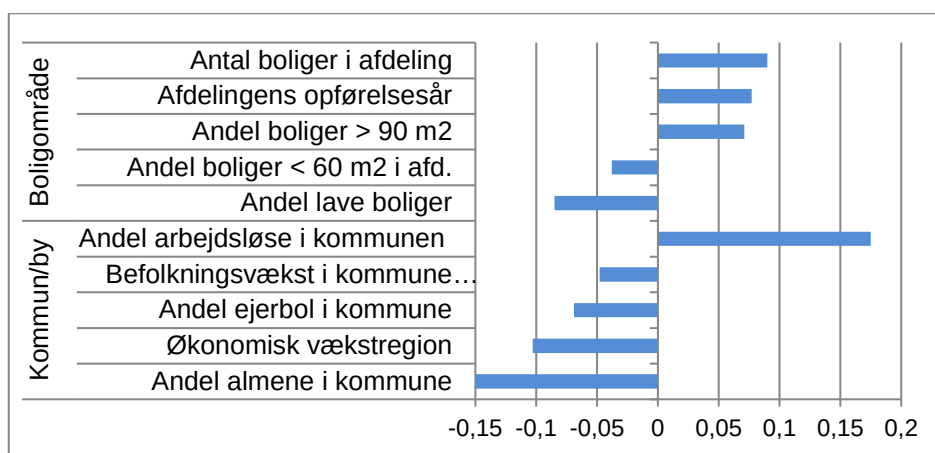
Som beskrevet i Kapitel 8 er der stærke mekanismer i byerne som skaber segregation. Der er tendenser til, at nogle dele af en by med tiden bliver mere attraktive og får højere status, mens andre får lavere status og bliver mindre attraktive. Dette forstærker, hvad vi har kaldt den rumlige ulighed, som så igen medfører øget tendens til segregation. Denne proces betyder at bestemte byområder udskilles som de markant mindst attraktive områder. I disse opstår der særlige problemer og processer, som gør dem til særlige problemområder, og som gør dem endnu mere afvigende fra den øvrige by¹. Medvirkende hertil er, at disse områder ofte er udsat for en stigmatisering i medierne og blandt befolkningen, som kan berettige til, at de kan kaldes for 'udstødte byområder'. I Danmark kaldes de for udsatte boligområder.

Segregation og udsatte boligområder

De udsatte boligområder er bunden af boligmarkedet. Det er områder som af forskellige årsager opfattes som de mindst attraktive steder at bosætte sig, og som har svært ved at tiltrække boligsøgende, der selv kan vælge hvor de vil bo. Herved skabes der bedre muligheder for de svageste i samfundet til at bo i disse områder. Det har samtidigt medført, at der her er blevet en høj koncentration af de fattigste – ofte mennesker med sociale problemer. Der er også ofte mange etniske minoriteter, der, som beskrevet i Kapitel 8, har svært ved at få bolig andre steder. Udviklingen på boligmarkedet, som beskrevet i Kapitel 7, hvor mennesker med lav indkomst og udenfor arbejdsmarkedet i stigende omfang koncentrerer i den almene sektor, har betydet at det sociale pres på de udsatte boligområder er øget gennem de senere år.

Det er især bestemte typer af boligområder, der er blevet udsatte, og dette er meget påvirket af forholdene i kommunen som helhed. I figur 9.1 ses nogle resultater fra en statistisk analyse af, hvilke faktorer der har haft størst statistisk betydning for, at der er sket en koncentration af beboere udenfor arbejdsmarkedet i et alment boligområde.

¹ Skifter Andersen H. 2003. *Urban Sores*, London: Ashgate Publishers



Figur 9.1. Resultater fra statistisk analyse af hvilke faktorer, i boligområdet og i kommunen, der bestemmer andelen af beboere udenfor arbejdsmarkedet i almene boligafdelinger 2003 (Standardiserede regressionskoefficienter)¹

Det er især store boligafdelinger, der har fået mange arbejdsløse. Det er desuden nyere afdelinger, hvoraf mange er opført i 1960'erne og 70'erne. Det var også en periode, hvor man byggede mange store etageboliger, som har været gode boligmuligheder for børnefamilier med lav indkomst. De nyere afdelinger har som regel også haft et højere huslejeniveau, og kan derfor oftere være blevet fravalgt af boligsøgende med bedre indkomster, som ikke kan få boligsikring. For de store afdelingers vedkommende kan årsagen, som vi diskuterer nærmere nedenfor, dels være en fysisk ensformighed, og dels at disse afdelinger af forskellige grunde oftere får dårlig omtale i medierne og er blevet mere stigmatiserede.

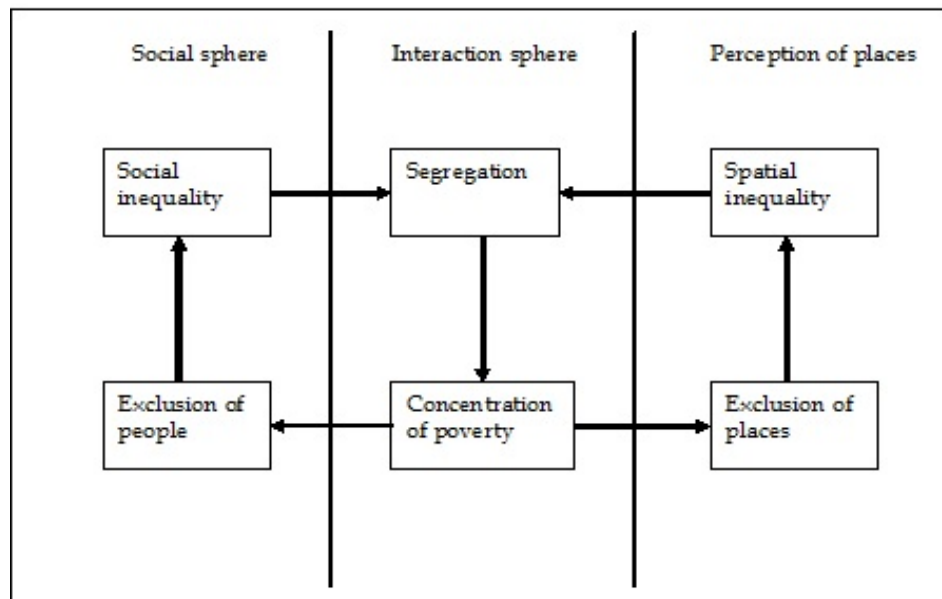
Beboersammensætningen i de enkelte kommuner, og forholdene på deres boligmarked, har også haft stor betydning for segregationen. Kommuner med mange arbejdsløse har også, alt andet lige, haft flest af dem i deres boligafdelinger. Men koncentration af sociale problemer i enkelte bebyggelser er noget mindre i kommuner med en stor almen sektor, hvor der har været flere valgmuligheder for de socialt svage. Eksempler er kommuner i Københavns vestegn som Ballerup og Albertslund. Det har også haft betydning, i hvor høj grad der har været et pres på boligmarkedet og mangel på boliger, som har tvunget flere beskæftigede til at bosætte sig i almene boliger og betydet en mindre koncentration af fattige. I kommuner med befolkningsvækst og økonomisk vækst har der således relativt sjældnere været en høj koncentration af arbejdsløse i almene boligområder.

Sammenhængen med segregationsprocesser

En koncentration af beboere udenfor arbejdsmarkedet, og sociale problemer i et område, kan skabe nogle særlige selvforstærkende problemer og processer, som over tid er med til at gøre dem endnu mere afvigende fra resten af byen. Man taler i forskningslitteraturen om udstødte og marginaliserede byområder ('*excluded places*')². Udsatte boligområder er ikke kun et resultat af segregation – deres tilstedeværelse skaber selv yderligere segregation, fordi flertallet ikke vil bo der.

¹ Kilde: Data fra Skifter Andersen H. 2005. *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*. SBi 2005:10. Statens Byggeforskningsinstitut

² Skifter Andersen H. 2002. Excluded places. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. *Housing, Theory and Society*, vol. 19, no.4.



Figur 9.2. Model for sammenhængen mellem segregation og udsatte boligområder¹

I figur 9.2 er vist en model for, hvordan segregation og udsatte – eller udstødte – byområder gensidigt forstærker hinanden. Som beskrevet i Kapitel 8 er segregation et resultat af et samspil mellem på den ene side social ulighed og kulturelle forskelle i befolkningen, og på den anden side rumlig ulighed – forskelle i byområders attraktivitet og status. Segregation fører til, at der i dele af byen opstår en koncentration af fattigdom og sociale problemer. Denne koncentration medfører, at der sker en udvikling i disse byområder, som gør dem endnu mindre attraktive og mere stigmatiserede og 'udstødte'. Herved øges den rumlige ulighed i byen og segregationen forstærkes som vist i højre side af figuren.

I den venstre side af figuren er beskrevet en mulig proces, som der har været en del uenighed om. I forskningslitteraturen om såkaldte '*neighbourhood effects*' er diskuteret, om beboere i udsatte boligområder påvirkes negativt af at bo der, og som følge heraf klarer sig dårligere i samfundet. Hvis det er tilfældet medfører dannelsen af udsatte boligområder, at uligheden øges i samfundet. Mens der er solid evidens for processen i højre side er den mere tvivlsom for venstre side. Som beskrevet nedenfor er der en del uenighed om, hvorvidt *neighbourhood effects* har en væsentlig betydning - specielt i velfærdssamfund som det danske.

Problemer og processer i udsatte byområder

Segregation kan føre til en høj koncentration af mennesker med få ressourcer i bestemte dele af byen. Det er en generel erfaring fra lande i både Europa og Nordamerika, at dette kan igangsætte såkaldte forslumningsprocesser.

Som udgangspunkt har det ofte været nogle mindre attraktive forhold i sådanne kvarterer, som har dannet grobund for at starte en negativ udvikling. Det kan

¹ Fra Skifter Andersen H. 2003. Op.cit.

være boligernes standard, størrelse eller ejerform. Det kan være høj husleje eller mindre attraktive bykvaliteter, som dårlig beliggenhed, bebyggelsens fysiske udformning, lang afstand til grønne områder, manglende privat og offentlig service, samt gener fra trafik, støj og forurening.

Fra nogle sider har der været peget på, at udformningen af de nye bebyggelser i efterkrigstiden havde uheldige effekter. De blev opført i en tid, hvor der var stor boligmangel, og der skulle bygges hurtigt og billigt, dvs. i store bebyggelser med industrielle metoder, mest etageboliger bygget af betonelementer. De er udformet efter ideer om trafikal tryghed og internt fællesskab. Det har betydet at bebyggelserne er blevet fysisk afgrænsede og skiller sig ud fra resten af byen som lukkede områder¹. Områderne var tømte for andre aktiviteter end at bo, og det manglende byliv og udformningen af udearealerne skabte utryghed. Det er forhold, som har medvirket til at de udsatte byområder, som udgangspunkt har været mindre attraktive. På lokale boligmarkeder, hvor der var få andre boligmuligheder for de fattige, har der også været en større risiko for at de blev koncentreret i boligområder med mange andre beboere med sociale problemer². Dette har været årsagerne til, at der blev sat negative udviklingsprocesser i gang, som over en årrække har gjort bydelene til problemområder.

Mange af de boligområder, der i dag har problemer, stammer fra en periode, hvor boligefterspørgslen skiftede brat fra lejeboliger til ønsker om parcelhuse. I slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne blev der i Danmark opførte en række meget store almene bebyggelser med etageboliger, som hurtigt fik problemer med udlejningen, da en stadig større del af befolkningen flyttede i eget hus. I andre lande, fx Holland, fortsatte man med at bygge på denne måde ind i 80'erne. Et meget markant eksempel på, hvor galt det kunne gå, er bebyggelsen Hoptille i Amsterdam. Det var meget svært at udleje boligerne fra starten, og de der flyttede ind havde store sociale problemer. Bebyggelsen blev hurtigt præget af meget synlige sociale problemer og kriminalitet, og gennemtrækket var 55 % allerede efter 1 år. To år efter tømte man hele bebyggelsen for beboere og gennemførte en omfattende renovering³. Dette fik bebyggelsen til at fungere nogenlunde, men den blev aldrig til et 'normalt' boligområde. Der var også eksempler på, at man i 80'erne rev hele bebyggelser ned i andre lande⁴. Herefter er man i højere grad gået over til løbende at gennemføre såkaldte områdeindsatser, der skal forebygge og forhindre et totalt kollaps i områderne (se Kapitel 10).

Der er evidens i den internationale forskning for, at når et byområde først er blevet ramt af problemer, og er blevet stigmatiseret, er det meget svært at gøre det til et mere normalt byområde. Disse områder har over tid bevaret deres position som steder med koncentreret fattigdom⁵. Dette er sket næsten uanset hvor

¹ Bech-Danielsen C. og Stender M. 2017. *Fra ghetto til blandet by*. Danske og internationale erfaringer med omdannelse af udsatte boligområder. Gads Forlag

² Skifter Andersen H. 2005 op.cit

³ Wassenberg F. 2013. *Large housing estates: Ideas, rise, fall and recovery*. Delft University Press s. 112

⁴ Christiansen U., Vestergård H. m.fl. 1993. *Bedre bebyggelser - bedre liv?* SBI-byplanlægning 65, Statens Byggeforskningsinstitut

⁵ I Sampson R. J. 2009. Disparity and diversity in the contemporary city: social (dis)order revisited. *The British Journal of Sociology Volume 60 Issue 1*, er f x vist at problematiske byområder i Chicago bevarede deres status og problemer over en periode på mere end 40 år.

store indsatser, der er gjort for at ændre dem. En dansk undersøgelse¹ har således vist, at de byområder, der er udpeget som udsatte i 2018, også – trods flere års indsatser for at ændre dem – allerede havde lave indkomster og mange udenfor arbejdsmarkedet 30 år tidligere. Den eneste markante ændring er, at der er kommet flere etniske minoriteter.

Problemtyper i udsatte boligområder

Sådanne problemområder (*'deprived neighbourhoods'*) findes i næsten alle europæiske lande, og der har været en omfattende forskning om dem². Blandt de problemer, som er observeret i mange af de værst ramte europæiske områder, er³:

- Fysisk forfald som følge af byggeskader, fysisk nedbrydning og nedslidning af bygninger og friarealer, øget uorden og synligt affald
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet og optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Sociale og racemæssige spændinger og konflikter
- Nedbrud af sociale relationer og social organisering
- Høj fraflytningsfrekvens og social ustabilitet
- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende, som kan resultere i tomme lejligheder
- Økonomiske problemer for ejendomssejere som følge af faldende huslejeindtægter, stigende driftsudgifter og faldende ejendomsværdier
- Forringet boligadministration og -service
- Forringet privat service, på grund af vigende købekraft, og nogen gange også forringet offentlig service på grund af øget belastning af denne
- Dårligt fungerende skoler på grund af mange børn med sociale problemer

Der er blevet peget på, at problemerne, alt andet lige, er større i højhuse end i lavt byggeri, og at dette især gælder for store bebyggelser⁴. Som det vil fremgå nedenfor, er problemerne i danske udsatte boligområder mere beskedne set i forhold til, hvad man har observeret i andre lande.

Negative udviklingsprocesser

Det har været karakteristisk for mange af områderne, at problemerne forværres over tid. Forskningen om udviklingen i *'deprived housing estates'* har således

¹ Weatherall C.D., Boje-Kovacs B. og Egsgaard-Pedersen A. 2016. *Et historisk tilbageblik på de særligt udsatte boligområder udpeget i 2014 – Udviklingen i tilflyttere, fraflyttere og fastboende*. Kraks Fond Byforskning

² Skifter Andersen H. 2003 op.cit.

³ Kearns A. et al. 2012. 'Living the High Life'? Residential, Social and Psycho-social Outcomes for High-Rise Occupants in a Deprived Context, *Housing Studies*, 27:1, 97-126

– Wassenberg F. 2013, op.cit. s.132

⁴ Kearns A. et al. 2012 op. cit.

påvist negative udviklingsprocesser, hvor forskellige problemer internt i områderne kan påvirke og forstærke hinanden¹. Det er processer, som opstår i byområder med en fragmenteret beboersammensætning og en høj koncentration af sociale problemer. I forskningslitteraturen² har det været beskrevet som '*spiral of decline in which underlying problems.. are perpetuated and compounded over a period*'³, '*mutually reinforcing social, building and organisational problems*'⁴, '*downward spirals and dynamics*'⁵, '*independent neighbourhood effects to do with cumulative decline*'⁶ og '*the cycle of labelling and exclusion*'⁷.

Man kan gruppere disse processer i følgende:

- *Negativt samspil mellem fysisk forfald og normer for brug af det fysiske miljø*: Når boliger og områder nedslides vil beboerne gøre mindre ud af at passe på og vedligeholde deres omgivelser. Omfanget af direkte hæværk tiltager⁸
- *Synlige sociale problemer, som påvirker områdets image*: Når misbrugere bliver synlige i gadebilledet, eller sociale problemer kommer til udtryk i form af øget støj og husspektakler, har det en stærk effekt på områdets sociale status og image både blandt beboere og udenforstående⁹
- *Selvforstærkende konflikter i fragmenterede områder*: Områderne er normalt ikke homogene ghettoer, som medierne fremstiller det, men bebos af mange forskellige etniske og sociale grupper som nogle gange kan komme i konflikt med hinanden¹⁰

¹ Skifter Andersen H. 2003 op.cit.

² Gennemgået i Skifter Andersen H. 2002 op.cit.

³ Morrison, N. 1999. Addressing the difficulties in letting social housing across the UK, *Paper for ENHR Conference, Balatonfüred, Hungary*

⁴ Power, A. and Tunstall, R. 1995. *Swimming against the tide. Polarisation or progress on 20 unpopular council estates, 1980-1995*, The Homestead: Joseph Rowntree Foundation

⁵ Lee P. and A. Murie 1999. Spatial and Social Divisions within British Cities: Beyond residualisation, *Housing Studies*, vol 14, no. 5, 625-640

⁶ Gibb K., Kearns A. and Kintrea K. 1999. Low demand housing preferences and neighbourhood choices. *Paper for ENHR Conference, Balatonfüred, Hungary*

⁷ Taylor M. 1998. Combating the social exclusion of housing estates, *Housing Studies*, Vol. 13, No. 6, 819-832

⁸ Skogan W. G. 1990. *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American neighbourhoods*. Berkeley Los Angeles: University of California Press.

- Salins, P. D. 1980. *The Ecology of Housing Destruction*, New York: New York University Press

⁹ Dean J. and Hastings A. 2000. *Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration*. Bristol: The Policy Press

¹⁰ Modig A. 1985. *Grannrelationer i förort. En studie av socialt liv i bostadsområdet med mange problemhushåll*, Rapport R147:1985, Byggforskningsrådet, Stockholm,

- *Øget kriminalitet og utryghed*: Ved et samspil af udviklingen i beboersammensætningen og ændrede normer hos især grupper af unge i områderne kan ske en forøgelse af kriminaliteten og af andre hændelser¹, som skaber øget utryghed.
- *Social isolering og tilbagetrækning*: Konflikter og kriminalitet fører til utryghed og social tilbagetrækning, som igen fører til svagere sociale netværk og mindre deltagelse i lokale aktiviteter. Dette svækker mulighederne for at mobilisere beboerne til en fælles indsats for at modvirke den negative udvikling i områderne²
- *Forringelse af vilkårene i skoler og andre offentlige institutioner*: Koncentration af børn fra familier med sociale problemer og mange tosprogede elever kan forringe vilkårene i de lokale skoler og institutioner, med mindre kommunerne indsætter flere ressourcer. Problemer i skolerne kan betyde at bydelen bliver væsentligt mindre attraktiv for familier med børn.

I litteraturen om den såkaldte '*sociale disorganisationsteori*'³, der handler om, hvordan den *sociale orden* opløses (social disorder), forklares mange af problemerne i udsatte boligområder ved at sociale normer, som normalt gælder i by- og boligområder, er nedbrudt i udsatte boligområder, og ved at den sociale sammenhæng og den sociale kontrol er svag. Dette er primært en følge af, at man har en beboersammensætning med mange marginaliserede beboere med sociale problemer. Nogle forskere⁴ har også ment at etnisk diversitet betyder en dårligere social sammenhæng i områderne med væsentlige konsekvenser for den sociale orden.

Andre har peget på at den subjektive opfattelse af, om der hersker social orden eller ej, er præget af fordomme mere end faktiske sammenhænge⁵. Udgangspunktet for undersøgelser af den sociale sammenhæng i udsatte boligområder er ofte en urealistisk opfattelse af, hvordan sociale relationer generelt fungerer i boligområder, eller en forestilling om at beboerne i fattige områder burde være mere

- Costa Pinho T. 2000. Residential contexts of social exclusion: Images and identities, *Paper for ENHR Conference, Gävle 2000*

¹ Hirschfield A. and K. J. Bowers 1997. The effect of social cohesion on levels of recorded crime in disadvantaged areas. *Urban Studies*, vol. 34, no. 8, 1275-1295.

² Costa Pinho T. 2000 op.cit.

³ Sampson R. J. et al. 1997. Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277(5328), 918–924.

-Kemppainen T. og Saarsalmi P. 2015. Perceived social disorder in suburban housing estates in the Helsinki region: a contextual analysis. *Research on Finnish Society Vol. 8*, pp. 47-60

-van Eijk G. 2012. Good Neighbours in Bad Neighbourhoods: Narratives of Dissociation and Practices of Neighbouring in a 'Problem' Place. *Urban Studies* 49(14) 3009–3026

⁴ Kemppainen T. & Saarsalmi P. 2015 op.cit

⁵ Sampson R. J. 2009 op.cit

lokalt orienterede end andre grupper i andre områder¹. Mere konkrete studier² af relationerne mellem beboere i udsatte boligområder har vist, at den faktiske interaktion mellem beboerne ikke svarer til forestillingerne om social uorden.

Eksklusions- og stigmatiseringsprocesser for udsatte boligområder

Udviklingen i udsatte boligområder bestemmes desuden af relationerne mellem områderne og den øvrige by – relationer som især kommer til udtryk i flow'et af menneskelig og økonomisk kapital ind og ud af områderne. Der er tendenser til at beboere i beskæftigelse, og med gode økonomiske og sociale ressourcer, fraflytter bydelen og erstattes af tilflyttere på overførselsindkomst – ofte med sociale problemer. Med faldende indkomster hos beboerne formindskes også det økonomiske grundlag for en privat finansieret forbedring og vedligeholdelse af boligerne og for private serviceydelser. Investeringer i området falder og forretningsudbuddet formindskes. Der sker desuden en øget belastning af den offentlige service. Disse processer medfører, at områderne over tid svækkes, idet de gradvist tømmes for menneskelige og økonomiske ressourcer, hvorved de interne processer forstærkes.

Hovedårsagen til denne negative udvikling er en stigmatisering³ af de ramte byområder. De opfattes i stigende grad som afvigende fra den øvrige by. Fysisk nedslidning og manglende investeringer forringer områdets attraktivitet, og de sociale problemer og den svage sociale sammensætning i områderne giver dem et dårligt omdømme og lav status, og gør dem til steder hvor "normale" mennesker ikke bor.

Der sker således af forskellige grunde en stigmatisering af områderne, som har en tæt sammenhæng med, hvordan andre beboere i byen opfatter problemer og social status i områderne. Denne opfattelse er ikke kun baseret på områdernes konkrete fysiske og sociale fremtræden, men i høj grad på områdernes omdømme blandt beboerne i den øvrige by. Opfattelsen og forståelsen af et sted

¹ Robinson D. 2011. The Spatial Routines of Daily Life in Low-income Neighbourhoods: Escaping

the 'Local Trap', *Space and Polity*, 15:2, 125-141

² van Eijk G. 2012 op.cit.

³ Larsen T. S og Delica K. N. 2019. The production of territorial stigmatisation. *City Volume 23, 2019 - Issue 4-5*

- Hastings A. 2004. Stigma and social housing estates: Beyond pathological Explanations. *Journal of Housing and the Built Environment* 19: 233–254

er forskellig for de, der bor der, og for de der kommer udefra¹, og ofte er et by-områdes omdømme "mere baseret på fantasifulde og følelsesmæssige forestillinger end på kendskab til realiteterne"².

Stigmatiseringen af udsatte boligområder er i vid udstrækning en følge af den måde områderne omtales af politikerne og medierne. I en engelsk undersøgelse af mediedækningen af udsatte boligområder i Glasgow³ fandt man fx, at langt den største del af mediedækningen var negativ, mens der kun var få positive historier. Det samme fandt man i en undersøgelse af et udsat boligområde i Aalborg⁴. Medvirkende til stigmatiseringen er at myndighederne med stor mediedækning iværksætter særlige indsatser i områderne. Som beskrevet af Wacquant⁵:

Once a place is publicly labelled as a 'lawless zone' or 'outlaw estate', outside the common norm, it is easy for the authorities to justify special measures, deviating from both law and custom, which can have the effect if not the intention of destabilizing and further marginalizing their occupants, subjecting them to the dictates of the deregulated labour market, and rendering them invisible or driving them out of a coveted space.

Den negative mediedækning har ofte sammenhæng med enkelte meget synlige negative hændelser i områderne som kriminalitet og hærværk, der reelt forekommer relativt sjældent. I store boligområder vil der alt andet lige forekomme flere negative hændelser, simpelthen fordi der bor flere mennesker. Store boligområder er derfor mere udsatte for dårligt omdømme og stigmatisering end små områder. Der er imidlertid også tegn på, at der i store boligområder nemmere kan opstå grupper af unge som har afvigende normer og asocial adfærd. Det er der lavet nogle danske undersøgelser af, som vi ser på nedenfor.

Når de første synlige tegn på social og fysisk deroute fremkommer i et kvarter – og især hvis det omtales i medierne – kan der hurtigt ske en ændring af, hvordan området opfattes af udenforstående, som igen påvirker lokaliseringsvalg hos både husstande og virksomheder. Jo mere områderne stigmatiseres, jo flere vil fravælge at bo der.

¹ Mazanti B. 2002. *Fortællinger fra et sted*. PhD afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

- Skifter Andersen H. 2008. Why do residents want to leave deprived neighbourhoods? The importance of residents' subjective evaluations of their neighbourhood and its reputation. *Journal of Housing and the Built Environment* 23: 79-101

- Knox, P. 1995 *Urban Social Geography*. London: Longman

² Bourdieu P. 1993. Effets de lieu (Importance of the place), in Bourdieu P. et al.: *La misere du monde*. Paris : Seuil.

³ Kearns A. et al. 2013. Notorious Places: Image, Reputation, Stigma. The Role of Newspapers in Area Reputations for Social Housing Estates. *Housing Studies* 28:4, 579-598

⁴ Jensen S. Q. og Christensen A-D. 2012. Territorial stigmatization and local belonging. *City Volume 16*, 2012 - [Issue 1-2](#)

⁵ Wacquant L, 2007, "Territorial stigmatization in the age of advanced marginality" *Thesis Eleven* 91(1) 66–77

Neighbourhood effects. Bliver man mere socialt udsat af at bo i et udsat boligområde?

Som det antydes i venstre side af figur 9.2 kan der også være tale om en anden typer af selvforstærkende processer. En af de problemstillinger, som har været meget diskuteret i forskerkredse¹, er, i hvor stor udstrækning mennesker, der bor i problemramte byområder, oplever en yderligere social udstødning fra samfundet og får forringet deres livsmuligheder. Det er det man har kaldt for 'Neighbourhood effects'.

Diskussionen om neighbourhood effects går tilbage til 1980'erne, hvor konservative tænkere i USA og Storbritannien² hævdede, at fattigdom er selvforskyldt. Man postulerede, at de fattige havde antaget andre normer end samfundet i almindelighed, fx med hensyn til familiedannelse og arbejde, og havde valgt at isolere sig i samfundet – især i bestemte byområder. Som svar på dette beskrev andre forskere, især amerikaneren William Julius Wilson³, hvordan de fattige udviklede særlige normer for at overleve i en sårbar situation, der var skabt af dårlige økonomiske vilkår i samfundet. Han mente også, at de fattige var tvunget til, mod deres vilje, at leve i byområder med en høj koncentration af fattigdom. Dette, mente han, medførte social isolation og andre normer om familie og arbejde, som gjorde dem mindre egnede til at fungere i samfundet. Han henviste til adskillige undersøgelser af fattige kvarterer i USA, der viste en højere forekomst af frafald i skolen, teenager graviditet, fødsler uden for ægteskabet, resignation i søgen efter beskæftigelse, afvigelse fra normer i mainstream samfundet, afvigende adfærd og fysisk nedslidning af bygninger. Andre⁴ har peget på, at dårligere muligheder for beskæftigelse kan skyldes at beboere i amerikanske slumområder stigmatiseres og diskrimineres, som følge af at de bor et stigmatiseret sted. Hvis beboere i udstødte boligområder selv bliver udstødte af samfundet, vil dette mindske deres muligheder for beskæftigelse og for at komme væk fra de ramte områder. Dette vil generelt virke forstærkende på uligheden i samfundet og på segregationen.

Der har været en omfattende forskning om neighbourhood effects i både USA og Europa⁵. Størsteparten af studierne har brugt kvantitative data til at under-

¹ Friedrichs J. 1998, Do poor neighborhoods make their residents poorer? Context effects of poverty neighborhoods on residents, in Andress H. J. *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Brookfield: Ashgate

² Eksempler er: Auletta K. 1982. *The Underclass*, New York: Random House.
og
Murray C. 1990. *The Emerging British Underclass*. London: The IEA Health and Welfare Unit.

³ Wilson W. J. 1987. *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, The University of Chicago Press.

⁴ Wacquant L. 1997. *Urban Marginality in the coming Millennium*, University of California-Berkeley: Department of Sociology.

⁵ I Van Ham M. m.fl. 2012. *Neighbourhood Research: New Perspectives*, Dordrecht, 1-21, er det estimeret at der allerede på dette tidspunkt var udgivet mere end 1800 artikler om emnet

søge sammenhængen mellem boligområdets sociale eller etniske sammensætning og beboernes arbejdskarriere og indkomst, for at undersøge om beboerne i fattigdomsområder eller multietniske byområder klarer sig dårligere end de der bor andre steder. Der har også været studier af om man får dårligere helbred af at bo i udsatte områder.

Der har imidlertid været store problemer med at klarlægge årsagssammenhængen¹. Bliver man fattigere af at bo i fattige områder, eller bor man i områderne, fordi man er fattig? Og hvilke mekanismer er det konkret, som skaber denne sammenhæng. Det har været meget svært på grundlag af de fleste af disse studier at sige noget afgørende om, hvorvidt der er neighbourhood effects, og hvor store de er. Der har således været få afgørende konklusioner², især for Europa.

De fleste undersøgelser har set på beboerne i almindelighed, men der har også været særlig fokus på to grupper. Den ene er de etniske minoriteter, hvor hypotesen i noget af den europæiske forskning har været, at indvandrere bliver langsomt integreret i samfundet, hvis de bor i etniske enklaver eller multietniske byområder. Den anden gruppe er børn og unge. Får det betydning for deres senere livsforløb, hvis de er vokset op i et fattigt eller multietnisk byområde? Især for denne gruppe er der fundet en vis sammenhæng.

I de fleste undersøgelser har neighbourhood effects været en slags sort boks. Man har sammenlignet det, der kom ind i boksen, med det der kom ud, men har sjældent haft forklaringer på hvordan boksen virker. Forskellige hypoteser er stillet op for, hvordan neighbourhood effects i praksis skulle kunne fungere. De har i vid udstrækning en sammenhæng med de negative udviklingsprocesser, som er beskrevet ovenfor. Forskellen er at disse processer drejer sig om, hvordan byområdet som sådan ændres, mens Neighbourhood effects drejer sig om, hvad de betyder for de enkelte beboere. Følgende muligheder, som kan have både positive og negative effekter, er nævnt som mulige forklaringer³:

1. Beboerne kan indbyrdes påvirke hinanden socialt og kulturelt.

Den bagvedliggende antagelse for disse forklaringer er, at boligområder udgør relativt tætte sociale netværk, hvor beboerne indbyrdes påvirker hinanden. Det er en antagelse som i vid udstrækning kan problematiseres for de fleste boligområder. I de moderne samfund bevæger man sig meget rundt i byen, og sociale netværk er normalt meget spredt rent geografisk. I de fleste tilfælde har man

¹ Hedman L. og van Ham M. 2012. Understanding Neighbourhood Effects: Selection Bias and Residential Mobility, I Van Ham M. m.fl. (eds.), *Neighbourhood Research: New Perspectives*, Dordrecht

² Galster G. C. 2012. The Mechanism(s) of Neighborhood Effects. Theory, Evidence, and Policy Implications. I I Van Ham M. et al. (eds.), *Neighbourhood Research: New Perspectives*, Dordrecht

³ Galster G. C. 2012 op.cit.

- Friedrichs J. 2016. Neighbourhood Effects: Lost in Transition? *Analyse & Kritik* 01/2016; 73-89.

- Musterd S. og Andersson R. 2006. Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden. *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 30.1 120-40

kun en overfladisk kontakt med sine naboer¹. Man kunne formode at interaktionen er tættere i områder med mange arbejdsløse, som tilbringer det meste af deres tid i boligen, men de undersøgelser, der er lavet i danske udsatte boligområder², tyder ikke på at dette er tilfældet. En af årsagerne er, at områderne er meget heterogene med mange forskellige etniske og sociale grupper. Dette betyder også, at der er mange forskellige normer i områderne. Alligevel kan det jo tænkes, at der er undergrupper som har fælles normer og påvirker hinanden. Det gælder især for unge, som beskrevet nedenfor.

En af antagelserne er at negativ adfærd og normer kan 'smitte' til andre, ved at personer med afvigende adfærd virker som rollemodeller for andre beboere, fx med hensyn til manglende jobsøgning, kriminalitet og misbrug. I hvor høj grad dette har stor eller lille betydning kan være afhængigt af, hvad der i litteraturen er kaldt '*collective efficacy*' i boligområder. Dette er betegnelsen for evnen for et område til at synliggøre og opretholde fælles positive normer og adfærd, som er retningsgivende for beboere i området, og som danner grundlag for et samarbejde om at løse områdets problemer og opretholde en vis grad af social kontrol. Dette er afgørende for om det lykkes at begrænse afvigende adfærd som kriminalitet, hvilket er påvist i en amerikansk undersøgelse³ af stærkt kriminelle områder. Områder med en mere etnisk blandet befolkning har sværere ved at etablere *collective efficacy*⁴.

Uanset om der er mere generelle normer i et område, kan der være særlige netværk med andre normer, som kan påvirke beboere med tilknytning til netværket. Netværk kan imidlertid have både positive og negative konsekvenser. Det er fx vist, som beskrevet nedenfor, at netværk for etniske minoriteter kan hjælpe dem i beskæftigelse. En hollandsk undersøgelse⁵ viste for eksempel, at beboere i udsatte boligområder med lav indkomst på kort sigt blev hjulpet i midlertidige job af deres lokale netværk, selvom det ikke hjalp dem på længere sigt. En dansk undersøgelse⁶ har vist, at nyligt ankomne asylmodtagere i Danmark oftere kommer i arbejde, hvis de anbringes i et multietnisk byområde med mange andre i beskæftigelse. Generelt kan man antage, at stærke lokale netværk er en

¹ Henning C. og Lieberg M. 1996. Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective. *Scandinavian Housing and Planning Research Volume 13, Issue 1*, 3-26

² Hansen K. E. m.fl. 2010. *Om at bo sammen i et multietnisk boligområde*. SBI2010:01 Statens Byggeforskningsinstitut

³ Sampson R. J. 2012. *Great American City*, University of Chicago Press

⁴ Algan Y., Hémet C., and Laitin D. D. 2016. The social effects of ethnic diversity at the local level: A natural experiment with exogenous residential allocation. *Journal of Political Economy*, 124(3):696–733

⁵ Pinkster F. 2008. *Living in Concentrated Poverty*. PhD dissertation, Department of Geography, Planning, and International Development Studies, University of Amsterdam

⁶ Damm A. P. 2014. Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from a quasi-random neighborhood assignment of immigrants, *Journal of Urban Economics* 79, pp. 139–166

styrke for de beboere der deltager, som kan hjælpe dem med støtte og hjælp til at løse deres problemer¹.

Eksistensen af collective efficacy og stærke netværk er det, man normalt kalder for den sociale sammenhængskraft i et område. Et andet lignende begreb er 'social kapital', som betegner evnen blandt en gruppe af mennesker til at arbejde sammen om at nå fælles mål. Det er blevet påvist at den sociale kapital er mindre i boligområder med en meget blandet befolkning².

2. Beboerne kan blive negativ påvirket af oplevelser i området.

Hvis et boligområde er præget af social uorden og negative oplevelser, med kriminalitet, vold og afvigende adfærd, kan det skabe utryghed hos beboerne og påvirke deres mentale helbred, som så igen mindsker deres ressourcer og evner til at forbedre deres liv³. Det er også blevet påvist, at fysiske problemer i boligområdet, som hærværk, affald og nedslidning, der signalerer afvigende sociale normer, kan lede til utryghed og frygt for kriminalitet.

Der er gennemført en del forskning om sammenhængen mellem forhold i boligområdet og beboernes helbred⁴. Nogle undersøgelser har fundet effekter, men som det gælder for forskningen om neighbourhood effects i almindelighed, er problemet igen, at det er svært at bestemme årsag og virkning⁵. Bor man i udsatte boligområder, fordi man har dårligt helbred, eller får man det dårligt af at bo der?

3. Områdets stigmatisering kan stigmatisere beboerne

Som beskrevet i Kapitel 2 identificerer man sig ofte med det sted man bor. Det udgør en del af ens identitet, og det er vigtigt for mange – især de der har boet mange år i et område –, at de kan være tilfredse med deres område og være stolte af det. Undersøgelser har vist, at langt de fleste mennesker er tilfredse med deres bosted – også beboere i udsatte boligområder. Det kan tildels forklares ved, at hvis man bor et sted, som man ikke selv bryder sig om, er det et tegn på at ens liv er slået fejl⁶.

Hvis et boligområde er stærkt stigmatiseret i offentligheden – fx gennem negativ medieomtale - kan dette tænkes at påvirke beboerne negativt, især de beboere

¹ Farwick A et al. 2019. Neighbourhood-based social integration. The importance of the local context for different forms of resource transfer. *Spatial Research and Planning* 77(4) 417–434

² Putnam, R. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, London

³ Ross, C. S., Mirowsky J. og Pribesh S. 2001. Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighborhood Disadvantage, Disorder, and Mistrust. *American Sociological Review* 66, 568-591

⁴ Yen I. H., Shim J. K, and Martínez A. D. 2012. Application of Two Schools of Social Theory to Neighbourhood, Place and Health Research. In O'Campo P. & Dunn J. R. (eds.) *Rethinking social epidemiology*, pp 137-156. Springer

⁵ Shankardass K. og Dunn J. R. 2012. How Goes the Neighbourhood? Rethinking Neighbourhoods and Health Research in Social Epidemiology. I O'Campo P. & Dunn J. R. (eds.) *Rethinking social epidemiology*, pp 137-156. Springer

⁶ Lu M. 1999. Determinants of residential satisfaction. *Growth and Change*, 30, pp. 264-287.

som ikke har andet valg. Hvis de føler, at de konstant skal forsvare, hvorfor de bor der, og bebrejder sig selv for områdets dårlige omdømme, kan det slå indad og give dem psykiske problemer eller forringe deres selvværd. I nogle europæiske studier er der fundet sådanne sammenhænge¹. Der findes to danske studier af virkningen for beboerne af at bo i et stigmatiseret boligområde². Studierne viste, at selv om området hyppigt blev omtalt negativt i medierne, ville de fleste beboere ikke anerkende denne stigmatisering, og tillagde det ikke nogen særlig effekt for deres egen selvopfattelse. Denne manglende effekt kan skyldes, at danske udsatte boligområder ikke er helt så problemramte og stigmatiserede, som områder der findes i andre lande.

Bostedets dårlige omdømme kan også smitte af på beboernes personlige omdømme i omverdenen. Dette kan betyde at de har sværere ved at få job eller optage banklån på grund af deres adresse. Dette er fundet i enkelte udenlandske studier³.

4. Forringede lokale institutioner, som skoler, kan påvirke de der vokser op i områderne

Som beskrevet i Kapitel 8 kan der ofte være dårligere både offentlig og privat service i udsatte boligområder. Den private service forringes på grund af den lave købekraft blandt beboerne, og der er set eksempler på at tilbageblevne forretninger leverer dyrere varer her end andre steder⁴, hvilket yderligere forringer beboernes købekraft og gør dem fattigere. For de ydelser som ikke er tilgængelige lokalt skal beboerne bruge tid og penge på at skaffe dem.

Det, der imidlertid er af størst betydning, er, om de offentlige institutioner som skoler og børnehaver er af dårligere kvalitet. Dette har ikke så meget betydning for de voksne beboere, men stor betydning for de børn og unge der vokser op i områderne. Der er gennemført en del forskning om hvad det betyder for de unges senere karriere i livet at vokse op i udsatte boligområder, som vi ser på nedenfor.

Er der solid evidens for neighbourhood effects i Europa?

Der er talrige studier af neighbourhood effects, hvor man ser på sammenhængen mellem områdevariable og beboernes indkomst og beskæftigelse. Disse studier behandler neighbourhood effects som en sort boks, hvor man ikke undersøger, hvad der inde i boksen. Der er ofte fundet en sammenhæng mellem arbejdsløshed i boligområdet og større arbejdsløshed hos beboerne – også i

¹ Dean J. og Hastings A. 2000. *Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration*. Bristol: The Policy Press.

- Costa Pinho T. 2000 op.cit.

² Jensen S. Q. og Christensen A-D. 2012 op.cit.

- Mazanti B. 2002. *Fortællinger fra et sted*. Ph. D. afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Dean J. og Hastings A. 2000 op.cit.

-White P. 1998. Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris. I S. Musterd and W. Ostendorf (eds.), *Urban segregation and the welfare state: inequality and exclusion in Western cities*, Routledge, London

⁴ Dean J. and Hastings A. 2000 op.cit.

perioden efter fraflytning. Der er også fundet en sammenhæng med helbred¹. Men problemet har været at udrede, hvad der er årsag, og hvad der er virkning. Sammenhængen kan skyldes at de mennesker der havner i udsatte boligområder generelt er mere sårbare overfor arbejdsløshed, sociale problemer og dårligt helbred – også efter de har boet i områderne.

Der er lavet få undersøgelser af de ovennævnte mulige konkrete årsager til neighbourhood effects. Det konkluderes i to foreliggende oversigtsartikler², at der kun er svag evidens for disse teorier i Europa, og at man kun kan drage usikre konklusioner om deres brugbarhed. Den eneste gruppe, for hvem der er fundet mere sikre konklusioner, er børn og unge, der vokser op i udsatte boligområder. Desuden har der været en særlig diskussion om, hvorvidt indvandrere bliver langsommere integreret af at bo i multietniske byområder.

Neighbourhood effects for etniske minoriteter

Byområder med mange etniske minoriteter – kaldet etniske enklaver, eller multi-etniske byområder, hvis der er mange forskellige grupper – er i litteraturen om indvandring set som et springbræt for indvandrere til at blive integreret i deres nye samfund³. Især i amerikansk litteratur er påvist, at mange indvandrere i starten har boet i etniske byområder. Årsagerne er, at de her kan finde boliger til en overkommelig pris og få støtte fra andre tidligere indvandrede i en situation, hvor de ikke kan det lokale sprog og ikke kender vilkårene i det nye samfund. I overensstemmelse med den såkaldte *Spatial assimilation teori* (se Kapitel 8) flytter mange væk fra områderne og blandes mere med majoritetsbefolkningen, efterhånden som de integreres i samfundet.

Sådan opfattes de multietniske byområder imidlertid ikke i den politiske debat i Danmark og mange andre europæiske lande. Her opfattes områderne som steder, der forhindrer indvandrere i at blive integreret. I oplægget til den såkaldte 'ghettoplan'⁴, som den daværende regering gennemførte i 2018, står der således:

'Vi har i årtier lukket for mange flygtninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund'

'Der er slået huller i Danmarkskortet. Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del af borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig'

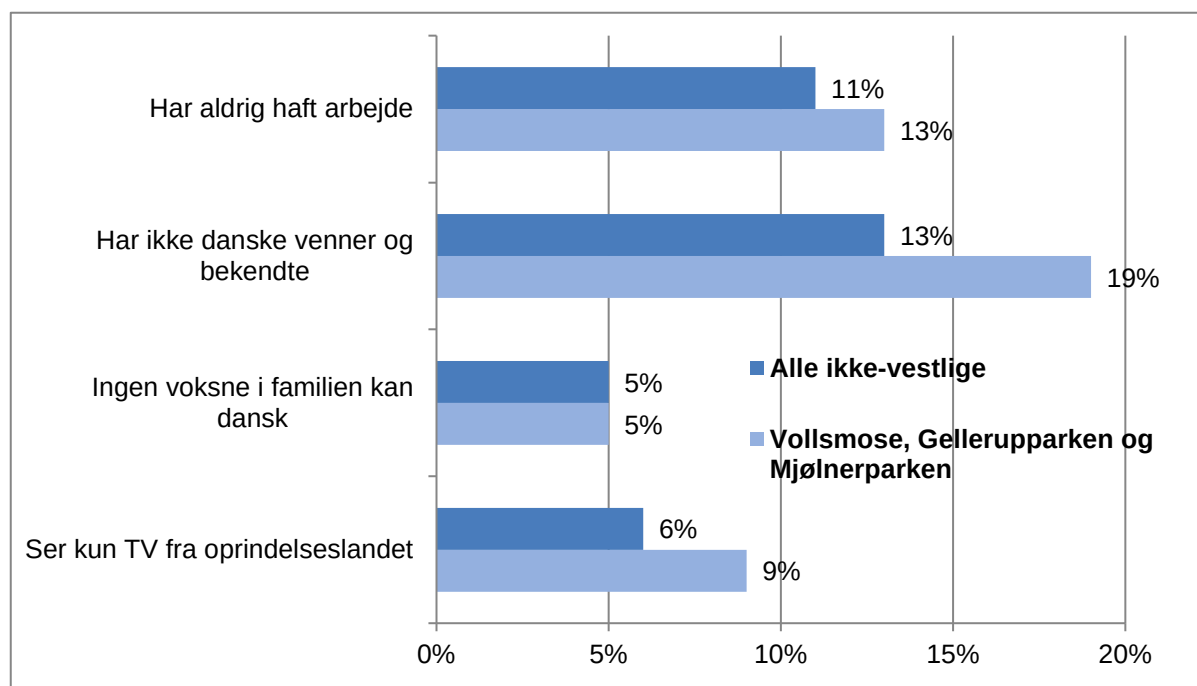
¹ Boje-Kovacs B., Greve B. J. and Weatherall C. D. 2018. *Can a shift of neighbourhoods affect mental health?* Evidence from a quasi-random allocation of applicants in the public social housing system. MPRA Paper No. 88929 Kraks Fond Byforskning

² Galster G. C. 2012 op.cit. og Friedrichs J. 2016 op.cit.

³ Skifter Andersen H. 2019. *Ethnic spatial segregation in European cities*, Routledge

⁴ Regeringen 2018: *Et Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*

Ghettoplanen er baseret på en antagelse om, at der i de multietniske byområder findes såkaldte '*Parallelsamfund*', hvor etniske minoriteter har søgt sammen for at dyrke særlige værdier, der forhindrer dem i at deltage i samfundet. Af flere grunde er disse antagelser i modstrid med det vi ved fra forskningen i Danmark og i andre lande. Som vist i Kapitel 8 er der et gennemtræk i de multietniske byområder, og der sker, ligesom i USA, en vis grad af spatial assimilation i Danmark. En dansk undersøgelse¹ har desuden vist at der ikke er voldsomt store forskelle på beboerne i tre multietniske byområder og andre etniske minoriteter med hensyn til en række integrations variable som deres sociale kontakter til danskere, deres sprogkunderskab og deres medieorientering (figur 9.3).



Figur 9.3. Sammenligning af ikke-vestlige etniske minoriteter i tre udsatte boligområder (Vollsmose, Gellerupparken og Mjølnerparken) med alle ikke-vestlige etniske minoriteter med hensyn til forskellige indikatorer på integration².

Den væsentligste forskel mellem etniske minoriteter, i og udenfor de multietniske byområder, er, at der er væsentlige flere arbejdsløse med lav indkomst i de multietniske byområder. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis at disse aldrig har været i beskæftigelse, som det fremgår af figuren øverst. Beboerne har lidt mindre kontakt med danskere end det gælder for alle etniske minoriteter, men mere end 80 pct. har danske venner og bekendte. Disse resultater støttes af en tilsvarende tysk undersøgelse³, som viste at etniske minoriteter i multietniske byområder ikke havde mindre kontakt med tyskere end andre etniske minoriteter. De havde heller ikke stærkere bånd til oprindelseslandet og dets kultur.

¹ Skifter Andersen H. 2006. *Bo sammen eller spredt? Etniske minoriteters boligønsker og motiver for bosætning*, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

² Baseret på data fra Skifter Andersen H. 2006. op.cit

³ Drever A. I. 2004. *Separate Spaces, Separate Outcomes? Neighbourhood Impacts on Minorities in Germany. Urban Studies, Vol. 41, No. 8, 1423–1439*

Et afgørende punkt er, om det har en positiv eller negativ effekt for etniske minoriteters beskæftigelse at bo i multietniske byområder. Generelt er der flere arbejdsløse i de multietniske byområder, men ligesom det gælder for den generelle forskning om neighbourhood effects har problemet her været at adskille årsag og virkning. De mest troværdige studier har været baseret på undersøgelser af, hvordan asylmodtagere, der af kommunerne er blevet anbragt i multietniske byområder, klarer sig i forhold til de der er anbragt andre steder. En dansk undersøgelse¹ har vist, at asylmodtagere, som er anbragt i multietniske byområder, ikke kommer mindre i beskæftigelse end andre asylmodtagere. Derimod har det betydning hvor højt uddannede andre etniske minoriteter i området er. Pointen er, at det ikke så meget er omfanget af etniske og sociale netværk i et område, der har betydning, som kvaliteten af dem. Man kan sige at denne forskning i en vis udstrækning bekræfter den traditionelle indvandringsforskning konklusioner, om multietniske byområder som steder, der hjælper nye indvandrere i gang, men det afhænger af om områderne har menneskelige ressourcer.

Børn og unge

Som udgangspunkt kan det anføres, at hvis forældre påvirkes negativt af deres boligområde, vil det også slå igennem for børnene. Dette kan bl.a. ske hvis forældres økonomiske muligheder og helbred påvirkes. Men som beskrevet er der ikke sikker dokumentation for, at dette er tilfældet.

Generelt er børn og unges liv meget mere begrænset til bolig- og lokalområdet, og det må derfor forventes at de er mere påvirkede af lokale forhold end voksne. Det er også vist, at børnefamilier er mere lokalt bundne end andre voksne², hvilket kan betyde at børnefamilier generelt er mere orienteret mod lokalområdet. Der er peget på to mekanismer, som kan have en negativ betydning for børn og unge, der vokser op i udsatte boligområder. Den ene er, at unge bliver mere negativt påvirket af dårlige rollemodeller blandt andre unge, blandt andet af kriminelle. Den anden at der er dårligere skoler i byområder med udsatte boligområder.

De effekter, man især har undersøgt, er kriminalitet og uddannelse. For begge forhold er der fundet signifikante effekter. En dansk undersøgelse³, baseret på samme materiale om boliganbragte asylansøgere som ovenfor, viste en sammenhæng mellem senere kriminalitet blandt anbragte unge, og andelen af beboere i deres boligområde som havde en dom for kriminalitet. Det var især andelen i området dømt for voldskriminalitet, der havde betydning for unge mænds senere kriminalitet, og især hvis de dømte var unge mænd. Det havde også betydning, om de dømte kom fra samme etniske gruppe som de anbragte. Især mænd, som var unge teenagere ved ankomsten, blev påvirket af kriminali-

¹ Damm A. P. 2014. Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants. *Journal of Urban Economics* 79 (2014) 139–166

² Henning og Lieberg 1996 op.cit.

³ Damm A. P. and Dustmann C. 2014. Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior? *American Economic Review*, 104(6):1806-32.

tet i området. I dansk sammenhæng har der været talt meget om bandedannelse i udsatte boligområder. Det findes der nogle danske undersøgelser af, som vi ser på nedenfor.

Der er lavet mange studier, som viser, at unge, som er vokset op i udsatte boligområder, får dårligere uddannelse end andre. Dette skyldes især, at de oftere har forældre med lav uddannelse, men der er også evidens for at boligområdets sociale og etniske sammensætning har en vis betydning¹. En hollandsk undersøgelse² tyder på, at dette ikke så meget skyldes negative rollemodeller i boligområdet, som at kvaliteten af lokale skoler er dårligere. Dette er bl.a. på grund af den ovenfor beskrevne skolesegregation, som betyder at børn fra familier med højere uddannelse fravælger de lokale skoler, der så får en højere koncentration af børn fra familier med lavere uddannelse og flere med sociale problemer.

De omfattende studier, af sammenhængen mellem skolesegregation og unges uddannelsesmønster, har vist, at elever i skoler med en skæv social og etnisk sammensætning klarer sig dårligere i uddannelsessystemet og får dårligere uddannelse. Unge med etnisk baggrund klarer sig generelt dårligere, men når man sammenligner skoler gælder det for både etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen, at det er den sociale sammensætning af skolerne som er afgørende, ikke den etniske³. Der er peget på 3 mulige årsager til, at skolerne påvirker eleverne: 1. at eleverne påvirker hinanden i forhold til hvor vigtig uddannelse er og hvordan man skal opføre sig på skolen, 2. at undervisningen er dårligere på udsatte skoler, fx på grund af flere elever med problemer eller flere lærere med dårligere kvalifikationer og 3. at ressourcer og organisering er dårligere. Vi har nogle gode danske undersøgelser af dette som refereres nedenfor.

Problemer i danske udsatte boligområder

I andre europæiske lande har problemerne i udsatte boligområder i nogle tilfælde udviklet sig til en grad hvor den eneste løsning har været at nedrive områderne helt eller delvist og flytte beboerne⁴. Takket være et godt velfærdssystem, en stor almen sektor og løbende indsatser i udsatte boligområder er problemerne i danske områder ikke blevet nær så alvorlige. Vi har desuden i Danmark en særlig organisering af almene boliger, som adskiller sig fra socialt bo-

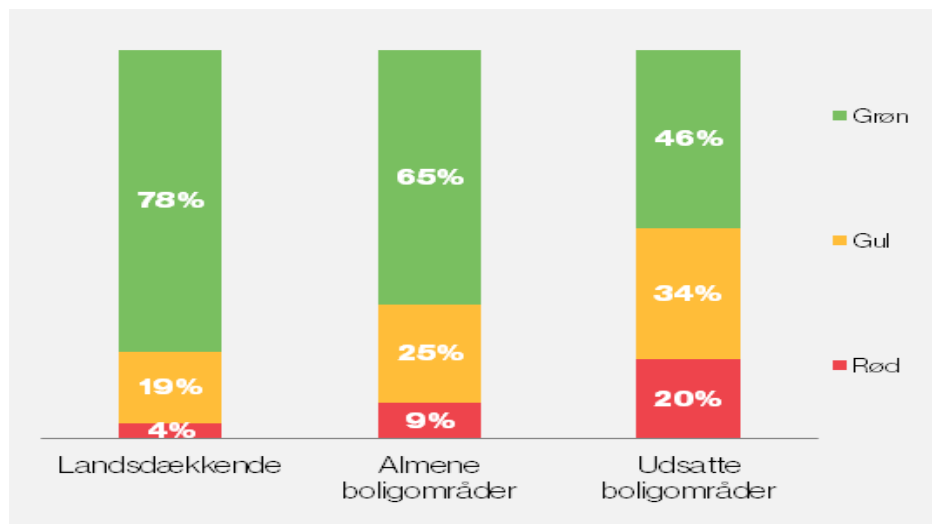
¹ Norvik V. og Galster G. 2019. Neighborhood variation in early adult educational outcomes: The case of Norway. *DIE ERDE Journal of the Geographical Society of Berlin* Vol. 150, No. 2

² Sykes B. og Musterd S. 2011. Examining Neighbourhood and School Effects Simultaneously: What Does the Dutch Evidence Show? *Urban Studies* 48(7) 1307–1331

³ Sykes B. 2011. *Spatial order and social position: Neighbourhoods, schools and educational inequality*. Academisch Proefschrift. Universiteit van Amsterdam

⁴ Wassenberg F. 2013 op.cit

ligbyggeri i andre lande. I hver enkelt boligafdeling er der en organisering af beboerne i et såkaldt beboerdemokrati. Dette indebærer en større grad af fællesfølelse og et større socialt fællesskab¹.



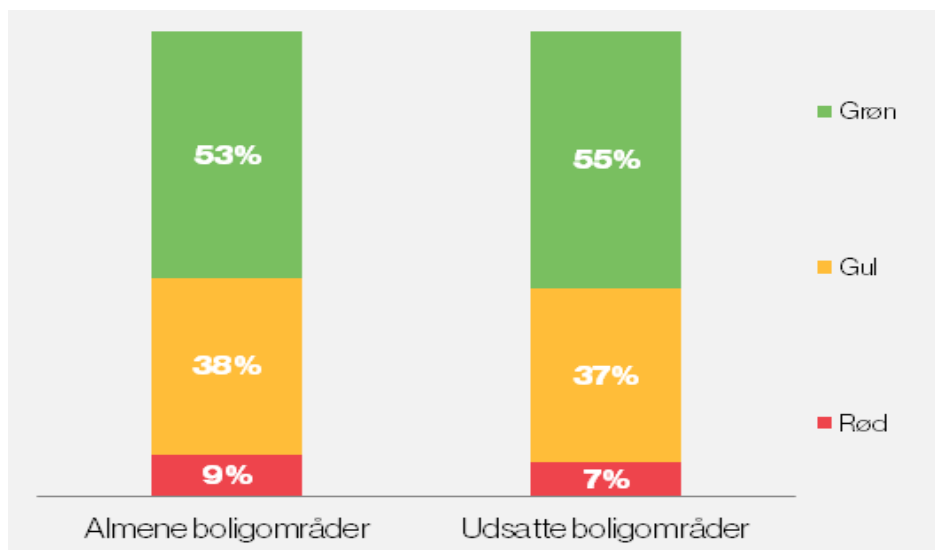
Figur 9.4. Tilfredshed med at bo i udsatte boligområder sammenlignet med alle almene boliger og hele befolkningen (grøn = tilfreds, rød = utilfreds, gul = neutral)².

Generelt er beboerne i udsatte boligområder mindre tilfredse med deres boligområde sammenlignet med andre almene boliger og hele befolkningen, fremgår det af figur 9.4.

Kun 46 pct. af beboerne i udsatte boligområder er helt tilfredse med deres område, mens det gælder for 65 pct. i alle almene og for 78 pct. af befolkningen som helhed. 20 pct. er utilfredse. Men det er ikke på grund af det fysiske miljø. Det ses af figur 9.5, at tilfredsheden med de fysiske omgivelser i de udsatte boligområder er helt på omgangshøjde med andre almene boliger, og endda en smule bedre.

¹ Jensen L. 2006. Lokalt beboerdemokrati i den almene boligsektor – baggrund, funktion og udfordringer. I Skifter Andersen H. og Friedberg T. *Den almene boligsektors rolle i samfundet*. Statens Byggeforskningsinstitut

² Kilde: Center for Boligsocial Udvikling 2015. *Naboskab i udsatte boligområder*.

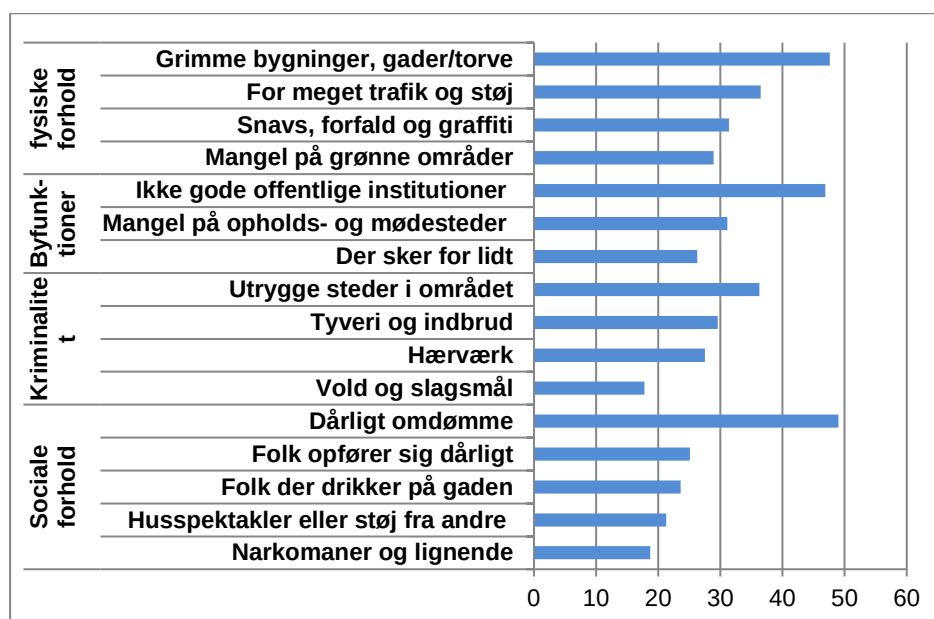


Figur 9.5. Tilfredshed med det fysiske miljø i udsatte boligområder og i alle almene boliger (grøn = tilfreds, rød = utilfreds, gul = neutral)¹

I forbindelse med evalueringerne af de danske kvarterløft i perioden 1998 til 2008 blev undersøgt, hvordan beboerne opfattede problemerne i områderne, før man startede indsatsen (figur 9.6).

Størsteparten af kvarterløftområderne var ældre bykvarterer (se Kapitel 10), kun fire af dem var nyere almene boligområder. Især i de ældre områder var der utilfredshed med de fysiske forhold, men det gjaldt også i en vis udstrækning i nogle af de nyere. Nogle var utilfredse med mangel på opholds- og mødesteder i områderne, og mente at der var for få sociale aktiviteter. Det, man var mest tilfreds med blandt funktionerne i områderne, var imidlertid de offentlige institutioner – skoler, børnehaver mv.

¹ Kilde: Center for Boligsocial Udvikling 2015 op.cit.



Figur 9.6. Andelen (%) af beboere i 12 kvarterløftområder, som følte sig generet af forskellige hhv. fysiske forhold, dårlige byfunktioner, kriminalitet eller sociale problemer¹.

Ca. 20 pct. af beboerne følte sig mere eller mindre generet af sociale problemer som alkoholikere, narkomaner mv. eller støjende og generende naboer. Det, man imidlertid opfattede som det største problem, var, at området havde et dårligt omdømme. På et spørgsmål om hvad de mente var årsagen til dette, svarede 75 pct. at det skyldtes de sociale problemer, herunder forekomsten af kriminalitet, og 14 pct. nævnte dårlig presseomtale. Kun syv pct. mente at de fysiske forhold havde en betydning her, og det var primært i de ældre byområder.

Utryghed i dele af områderne var et problem for hver tredje beboer, og en del frygtede også konkrete former for kriminalitet. Andre undersøgelser har imidlertid vist, at utryghed ikke altid har en sammenhæng med det konkrete omfang af kriminaliteten, men i lige så høj grad skyldes at der tales og skrives meget om kriminalitet i medierne².

Der er gennemført en nyere mere omfattende undersøgelse af tryghed og trivsel i 66 udsatte boligområder³. Undersøgelsen viser, at der generelt er en høj tryghed og trivsel i de udsatte boligområder, og at den ikke er mindre i de områder som er sat på Regeringens såkaldte 'ghettoliste'. Trygheden er dog en smule mindre end for befolkningen som helhed. Undersøgelsen viser imidlertid, at en stor del af forskellene mellem udsatte boligområder og andre områder kan forklares ved forskelle i beboersammensætningen.

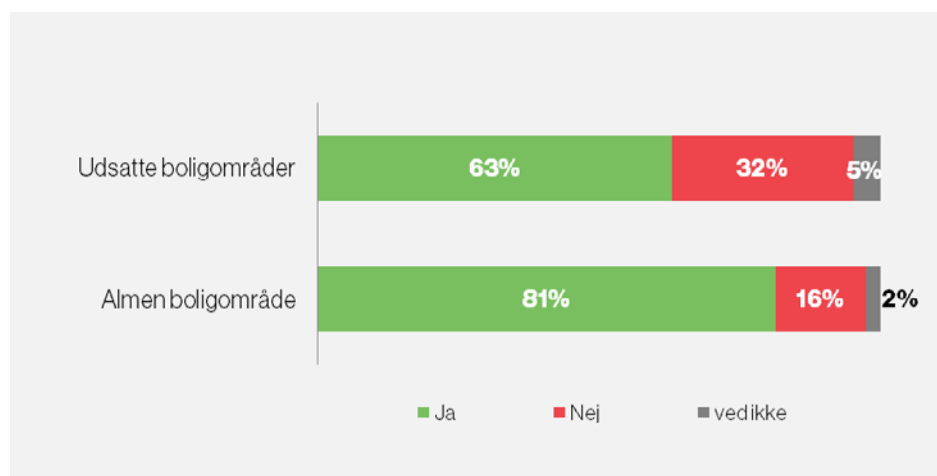
¹ Kilder: Norvig Larsen J. og Skifter Andersen H. 2003. *Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele*. Statens Byggeforskningsinstitut.

- Skifter Andersen H. 2009. *Evalueret indsatsen i fem kvarterløftsområder 2002 - 2008*. SBI 2009:17. Statens Byggeforskningsinstitut

² Nørgaard H. og Ærø, T. 2004. *Kriminalitet, tryghed og indsatser i de syv første kvarterløftområder*. Statens Byggeforskningsinstitut

³ Christensen G. 2019. *Tryghed og trivsel i udsatte boligområder. Evalueret af Landsbyggefondens boligsociale indsatser*. VIVE

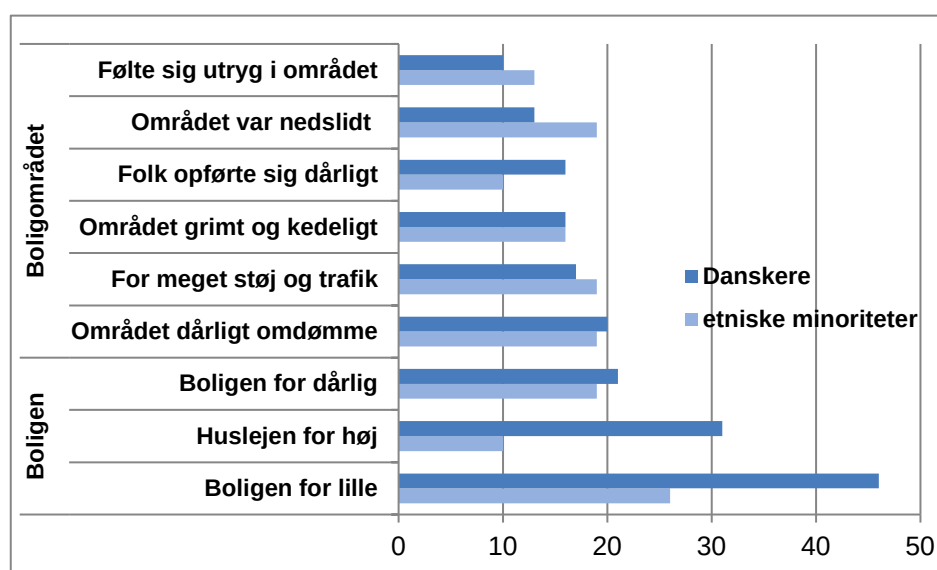
Et er hvilke forhold beboerne er utilfredse med. Noget andet er, hvorfor de vælger at flytte. Figur 9.7 viser svarene i hhv. udsatte boligområder og alle almene boliger på et spørgsmål, om de kunne tænke sig at blive boende i mange år.



Figur 9.7. Svar på spørgsmålet: Kunne du tænke dig at blive boende i dit boligområde mange år?¹

Det ses, at lysten til at blive boende er mindre i udsatte boligområder. Men undersøgelsen er lidt usikker, fordi den ikke tager højde for forskelle i beboersammensætningen, hvor bl.a. unge er mere tilbøjelige til at flytte end midaldrende og ældre, som vist i Kapitel 3.

I figur 9.8 er vist, hvilke begrundelser der var vigtige for at hhv. danskere og etniske minoriteter flyttede væk fra tre udsatte boligområder.



Figur 9.8. Begrundelser for at flytte fra tre udsatte boligområder (Vollsmose, Gellerupparken og Mjølnerparken) for hhv. flyttede etniske minoriteter og danskere. Andel (%) som har angivet det som meget vigtigt for beslutningen om at flytte 2005².

¹ Kilde: Center for Boligsocial Udvikling 2015 op.cit.

² Skifter Andersen H. 2006. *Undersøgelse af til- og fraflytningen fra tre multietniske boligområder*. Statens Byggeforskningsinstitut

For langt de fleste fraflyttere var det forhold ved selve boligen, der var afgørende – den var for lille, ikke god nok for dem, eller havde for høj husleje. Især beboere med dansk baggrund flyttede ofte på grund af utilfredshed med boligen. Blandt egenskaber ved boligområdet var det især områdets dårlige omdømme, der betød noget, men også andre forhold som støj og trafik og områdets udseende. Færre flyttede på grund af de sociale forhold som utryghed og dårlig adfærd.

Det følgende er baseret på nogle konkrete kvalitative undersøgelser af livet i udsatte boligområder¹. De viser, at problemerne er relativt begrænsede, og at hverdagen i boligområderne synes at forløbe uden større konflikter. Det er forholdsvis få beboere, der har en problematisk adfærd. Det er grupper af børn og unge og enkelte husstande, der giver problemer. I de enkelte opgange kan det typisk afgrænses til højst en enkelt husstand. Det er ikke kun beboere med en bestemt etnisk baggrund². Det anslås, at det kun er i ca. 1 ud af 100 husstande, at der er unge i en familie som skaber alvorlige problemer for livet i bebyggelsen.

Problematiske adfærd bliver først afvigende eller uacceptabel, når den defineres som sådan af andre. Der kan herske forskellige holdninger blandt beboerne til, hvad der er acceptabel adfærd. Problemskabende handlinger opstår ikke tit, men i modsætning til den almindelige og acceptable adfærd huskes de meget længere. Støjende adfærd udgør et væsentligt problem. Det kan være unge, der kører på larmende knallerter på udearealer, eller støjende adfærd blandt naboer. Der kan også være unge der larmer på udearealerne. Larm, der opstår i forbindelse med småkriminelle og voldelige hændelser som husspektakler og drikkelag, er specielt generende og skræmmende. Opfattelsen af, hvilken adfærd der er generende, baserer sig imidlertid ofte på subjektive vurderinger, og afhænger i øvrigt af beboernes indbyrdes relationer. Støj tolereres mere, når man har et godt forhold til naboerne, end hvis man har et dårligt. Støj kan medvirke til at accelerere konflikter.

Forskelle i dagligdags rutiner kan skabe konflikter. Et forhold, der er nævnt, er, hvordan man bruger trapperummene. Der kan være affald og tilsvinning af trapperummet, ofte fordi de voksne overlader ansvaret for affaldet til børnene. Det kan også ske, at trapperne bruges uhensigtsmæssigt af nogle voksne til at komme af med storskrald, fx når gamle aviser og reklamer i enkelte tilfælde får lov at ligge i bunden af trapperummet, eller i kældrene. På udearealerne kan der være problemer med at der smides affald i form af papir, emballage og cigaretskodder. Generelt gøres der imidlertid en stor indsats fra boligselskabernes side for at få fjernet affaldet på udearealerne.

¹ Kleis B. 2010. *Livet i multietniske boligområder. Integration, rummelighed og konflikthåndtering*, SBI 2010:55 Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet

- Børresen S. K. 2008. *Konflikter i boligområder. Opfattelser og håndtering*. SBI 2008:14 Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet

- Hansen K. E. m.fl. 2010 op.cit.

² Kleis B. 2010 op.cit.

Unge med problematisk adfærd

Det mest alvorlige problem i de udsatte boligområder er, at der opstår grupper af unge, som udvikler afvigende normer og har generende adfærd, fx støj, truende adfærd og hærværk – i værste fald kriminalitet.

Hærværk går eksempelvis ud over bænke og legeredskaber i bebyggelserne, men kan også handle om at knuse ruder i dørene til opgangene, smadre lamper eller sætte ild til affaldscontainere og smide brændende genstande ned i affaldsskakten. Kældrene er udsatte steder, hvor unges uautoriserede ophold kan resultere i svineri, hærværk, brandstiftelse, indbrudsforsøg i kælderrum, hashrygning og verbal chikane, og det kan betyde, at mange beboere er utrygge ved at færdes i og bruge kældrene.

Hashrygning blandt nogle unge er et problem. Nogle få af de unge står desuden bag chikane og truende adfærd, hærværk, brandstiftelse og tyveri, hvilket udgør nogle af de væsentligste problemer for områderne. Der er oftest tale om ganske få unge, som i forvejen er kendt af politiet for kriminelle handlinger, og som udøver uacceptabel truende adfærd. Det er ikke ensbetydende med, at beboerne er i reel fare for at blive fysisk forulempet af de unge. Men selve historierne om denne type adfærd kan være nok til at skabe frygt. De konkrete problemer drejer sig i højere grad om verbal chikane, der kan opleves både grænseoverskridende og voldsomt truende, og skabe frygt for hævnaktioner blandt de beboere, der konfronterer de unge med deres dårlige opførsel. Særligt udsatte for verbal chikane er alkoholikere, misbrugere og psykisk syge.

Undersøgelser af årsagerne til dannelsen af grupper af unge med afvigende adfærd¹ peger på, at de unge bliver socialiseret dertil af deres jævnaldrende. Dette skyldes de gruppeprocesser, som finder sted blandt dem – gruppeprocesser som ligeledes medfører skabelse af en anderledes gadekultur blandt dem. Venskabsgruppen er i en periode af de unge mænds liv deres vigtigste primærgruppe. Det er igennem disse grupper, at de unge mænd lærer hvad gruppen mener er korrekt eller forkert, anerkendelsesværdigt eller ej osv. En vigtig grund til, at de unge mænd deltager i dette fællesskab, er deres behov for anerkendelse. I fællesskabet søger og får de den anerkendelse, som mange af dem ikke kan få fra mainstreamsamfundet

Mange af familierne bor i overbefolkede lejligheder. Manglen på socialt rum i hjemmet medvirker til, at de unge mænd søger ud mod gaden. Dette sker især, hvis der ikke er andre steder de kan gå hen, fx ungdoms- eller sportsklubber. Familierne ved ikke, hvad deres sønner laver på gaden, da de holder det hemmeligt for deres forældre. Mange forældre forsøger at holde deres sønner væk fra gadelivet igennem diverse former for social kontrol, og kæmper en – ofte forgæves - kamp for at sikre at de ikke deltager i gadelivet.

Socialiseringen til alternative ungdomskulturer sker imidlertid også i skolerne. Mange af de unge – især drenge fra minoritetsfamilier – klarer sig dårligere i

¹ Kalkan H. 2014. *Gadeliv blandt unge mænd fra Nørrebro*. SBI 2014:13, Statens Byggeforskningsinstitut

- Røgilds F. 2004. *De udsatte: Bander, kulturmøder, socialpædagogik*. Forlaget politisk revy.

- Rasmussen L. K. 2005. Hvorfor bliver mange minoritetsunge utilpassede? *Social Forskning* 2005:2. pp. 10-13, Socialforskningsinstituttet.

skolen, og føler sig mindreværdige. Dette understøttes af den generelle negative diskurs i samfundet om etniske minoriteter, samt af at deres familie lever på kanten af samfundet. Hvis der er tilstrækkeligt mange af den type unge i skolen, danner de en modkultur, hvor man udvikler alternative normer for, hvad der giver anerkendelse og status - normer som går imod skolens. Det giver anerkendelse at lave ballade, hvorimod det at gå op i at gøre en indsats i skolen ringeagtes. Balladen og antiskole kulturen er ikke et individuelt fænomen. Det er en kultur, som ofte er blevet produceret og reproduceret på de skoler, som har haft en stor koncentration af marginaliserede drenge fra de etniske minoriteter.

10 Indsatser i udsatte by- og boligområder

Som beskrevet i Kapitel 9 findes der i alle europæiske lande byområder, som fravælges af flertallet af befolkningen, og som får en række problemer som en følge heraf. Vi har kaldt dem udsatte, eller udstødte, byområder. De er blevet opsamlingssted for de fattigste i samfundet og for mennesker med forskellige former for sociale problemer. Der er desuden en del etniske minoriteter i mange af dem. Som beskrevet har det vist sig, at disse områder ikke er stabile, men har haft en tendens til med tiden at blive endnu mere udstødte og udsatte. Tidligere har man, i andre lande i tilfælde med særligt omfattende problemer, valgt at rive områderne ned, helt eller delvist, og etablere helt andre bebyggelser i området.

I den første del af efterkrigstiden var man fokuseret på at ændre og forbedre fysisk og socialt forslummede ældre byområder med dårlig boligstandard ved hjælp af den traditionelle byfornyelse. Fremgangsmåden i de første år efter krigen var ofte nedrivning – senere mere gennemgribende istandsættelse – der som regel betød at de eksisterende beboere, før eller siden, blev udskiftet med andre med højere indkomster. Det var selve den fysiske tilstand af byområderne, der blev forbedret, mens der sjældent var fokus på at løse sociale problemer. Byfornyelsen betød at mange udsatte familier måtte forlade de ældre centrale byområder for i stedet at bosætte sig i forstæderne, hvor de ofte endte i bestemte boligområder med socialt boligbyggeri.

Da man i 1980'erne begyndte at observere store sociale og økonomiske problemer i en række nyere forstadsbebyggelser i Europa, var reaktionen, i første omgang, at falde tilbage på den tankegang, som var fremherskende i forbindelse med byfornyelsen. Fysisk forskønnelse og forbedringer blev set som det middel, der skulle rette områderne op, ligesom i de ældre centrale bydele. Det viste sig imidlertid hurtigt, at de sociale problemer i områderne ikke ændredes ved dette¹. Fra starten af 90'erne begyndte man derfor at tænke i nye baner og igangsætte omfattende koordinerede fysiske, økonomiske og sociale indsatser i de ramte områder.

Formål med indsatserne og de bagvedliggende opfattelser af problemerne

Områdeindsatser har været tidsbegrænsede indsatser, hvor man har forestillet sig, at man på kort tid ville kunne ændre et udsat områdes situation og status, og gøre det til et 'normalt' byområde. De blev igangsat på baggrund af observerede omfattende problemer, som beskrevet i Kapitel 9. Det var især problemer med tomme lejligheder, kriminalitet og dårlig ejendomsøkonomi, som udløste krav om, at man burde gøre noget ved områderne. Men hvorfor disse problemer

¹ Wassenberg F. 2013. *Large housing estates: Ideas, rise, fall and recovery*. Delft University Press

opstod i næsten nye og moderne boligområder, havde man ikke nogen klar forståelse af¹. I et engelsk regeringsdokument konstaterede man:

There has been a lack of understanding of neighbourhood decline, and what could turn them around again. In particular, for too long, deprivation was seen as a housing problem to be fixed with bricks and mortar. This missed important dimensions².

Dette afspejledes, i at indsatserne ofte havde uklare formål³, som fx blot at forbedre områderne eller at løse specifikke sociale problemer. De havde mangelfulde strategier for, hvordan man skulle ændre forholdene, og havde en overdreven vægt på fysiske forbedringer.

Også blandt forskere har der været uenighed om, hvilke formål områdeindsatser havde, eller burde have. Det var en uenighed, som afspejlede forskellige opfattelser af, hvorfor udsatte boligområder opstod, og hvad problemerne bestod i, således som beskrevet i Kapitel 9. Opfattelsen blandt mange byforskere⁴ var, at udsatte boligområder, og deres problemer, er en entydig konsekvens af social ulighed i samfundet, som skaber segregation. Man kan ikke gøre noget for at ændre denne segregation, kun forsøge at gøre forholdene bedre for de udsatte boligområders beboere, der ofte tilhører nogle af de fattigste og mest marginaliserede samfundsgrupper. Områdeindsatser blev her forstået som en slags socialpolitik på områdeniveau, og blev set som et middel til at forbedre livsmulighederne for udsatte beboere i udsatte boligområder. Blandt nogle forskere blev der sat et stort spørgsmålstegn ved, om dette havde noget særskilt formål fremfor en mere generel socialpolitik, som hjalp alle udsatte borgere i samfundet⁵. Man mente at det afgørende spørgsmål var, om der fandtes neighbourhood effects (se Kapitel 9), som medfører særligt dårlige livsmuligheder for beboerne i udsatte boligområder. Da man ikke havde fundet særligt stærke sådanne effekter af dette i Europa, var nogle forskere ret kritiske overfor områdeindsatser⁶.

En anden opfattelse, som med tiden har vundet mere frem, er, som beskrevet i Kapitel 9, at de udsatte boligområder er et resultat af en dynamisk udvikling,

¹ Skifter Andersen H. 2002. Can deprived housing estates be revitalised? *Urban Studies* 39(4), 767-790

² Citeret i Carley M. 2002. *Community regeneration and neighbourhood renewal: a review of the evidence*, Communities Scotland

³ Se fx : Hertting N. og Urban S. 2020. Utsatta bostadsomraden och områdesorienterad politik: problembilder, malsattningar och implementeringsstrategier i det svenska fallet. *Samfundsøkonomen* Nr. 3 pp. 79-90

⁴ Musterd S., Priemus H. og van Kempen R. 1999. Towards undivided cities: the potential of economic revitalisation and housing redifferentiation, *Housing Studies*, 14, pp. 573-584.

⁵ Kempen R. van and Priemus H. 1999. Undivided cities in the Netherlands: present situation and political rhetoric, *Housing Studies*, 14, pp. 641-657

⁶ Et fremført synspunkt var fx 'The battle against segregation and concentration is fought on the basis of ideas that are questionable in the Dutch situation, and probably in other European countries as well'. Kempen R. van and Priemus H. 1999 op.cit.

hvor de over tid har udviklet sig til at blive mere og mere afvigende fra den øvrige by og mindre og mindre attraktive for flertallet i befolkningen. De er underlagt selvforstærkende interne og eksterne processer, som betyder at deres situation med tiden forringes, og de bliver mere og mere udstødte og stigmatiserede¹. På baggrund af denne måde at forstå problemerne kunne formålet med indsatserne være at standse, og evt. vende, en negativ udvikling i de ramte områder og at reducere forskellene mellem disse og den øvrige by².

Formålene med områdeindsatser kunne derfor formuleres som³:

1. Gøre områderne mere velfungerende og mindske neighbourhood effects
2. Mindske udstødning og stigmatisering af områderne. Gøre dem mere attraktive for tilflyttere med sociale og økonomiske ressourcer for at opnå en mere blandet beboersammensætning – såkaldt '*social mix*'.

Man kan sige at Formål 2 satser på over tid at ændre beboersammensætningen (eller forhindre at den bliver mere skæv) ved at forbedre områdernes position i byhierakiet, mens 1. forsøger at løse de konkrete problemer i områderne og gøre dem mere velfungerende, uden nødvendigvis at gøre de store ændringer i beboersammensætningen. Men Formål 1. kan også ses som en vigtig måde at gøre et udsat boligområde mere attraktivt og mindre udstødt, da synlige sociale problemer, som fx hærværk og kriminalitet, har stor negativ betydning for et områdes image og attraktivitet (se Kapitel 9).

Eksempler på indsatser i 1990'erne og starten af 00'erne, baseret primært på Formål 1, var det engelske program '*Single Regeneration Budget*'⁴ det svenske '*Storstadssatsningen*'⁵ og det tyske byprogram '*Sozialer Stadt*'⁶, der som formål havde:

To stabilise and improve the physical housing and living conditions in deprived urban areas as well as their economic basis. – To improve the life

¹ Skifter Andersen H. 2003. Urban sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. London Ashgate

² Lawless P. 2012. Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England's New Deal for Communities Programme. *Policy Studies Vol. 33, No. 4, 313_328*

³ Skifter Andersen H. 2002 op.cit.

- Matthews P. 2012. From area-based initiatives to strategic partnerships: have we lost the meaning of regeneration? *Environment and Planning C: Government and Policy, volume 30, pages 147 – 161*

⁴ Rhodes J., Tyler P., Brennan A. 2007. *The single regeneration budget: final evaluation*. Department of Land Economy, University of Cambridge

⁵ Andersson R. 2006. Breaking Segregation'- Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies, Vol. 43, No. 4, 787–799*

⁶ Program Sozialer Stadt https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm_node.html;jsessionid=-E74630D71013A3137A43813350D6A959.live11294

chances through capacity-development measures. – To strengthen the community image and sense of place¹.

Som det fremgår af det efterfølgende, viste det sig imidlertid, at disse indsatser ikke førte til så markante ændringer af områdernes situation som ønsket. De var ofte, efter at indsatserne var gennemført, fortsat præget af stigmatisering og udstødning². Dette skyldtes bl.a., at der ofte var tale om for små og tidsbegrænsede indsatser, hvis virkning ophørte nogle år efter at aktiviteten stoppede³. Formål 2 kom derfor mere og mere i fokus, men som regel kombineret med Formål 1. Forbedret social mix på lang eller kort sigt blev et stadig oftere erklæret mål for indsatserne. Synspunktet var, at det ikke var nok at løse sociale problemer og forbedre beboernes beskæftigelse og indkomst, men at det var nødvendigt at ændre områdernes omdømme og sociale status, bl.a. ved fysiske indsatser og ved direkte at ændre bolig- og beboersammensætningen⁴.

Der er imidlertid blevet formuleret to forskellige begrundelser for social mix. Den ene var, at det kunne ændre områdets sociale status, så det blev mindre afvigende fra andre byområder og mindre stigmatiseret. Det andet var en forventning om, at en mere blandet beboersammensætning ville give positive neighbourhood effects, og ville øge ressourcerne hos de tilbageblivende beboere ved interaktion med de nye og forventeligt mere ressourcestærke beboere. Desuden forventede man at mere blandet beboersammensætning kunne udtynde de sociale problemer⁵ og øge den sociale kapital i områderne, som forventelig ville gøre beboerne bedre til i fællesskab at tackle deres problemer⁶. Man kan sige at den første begrundelse var baseret på den opfattelse, at det grundlæggende problem var områdernes sociale udstødning i forhold til den øvrige by, mens den anden hvilede på ideen om neighbourhood effects (se Kapitel 9) – at beboere i udsatte boligområder påvirker hinanden både negativt og positivt⁷.

En mere blandet beboersammensætning kunne enten ske ved ændringer i den løbende til- og fraflytning, således at man fik flere med beskæftigelse blandt tilflytterne og færre blandt fraflytterne, eller også ved at man direkte tvangsforflyttede nogle af de eksisterende beboere for at erstatte dem med mere ressourcestærke, fx ved nedrivning og nybyggeri eller omdannelse til andre ejerformer.

¹ Fra Hohmann R. P. 2013. *Regenerating deprived urban areas. A cross national analysis of area-based initiatives*. Bristol University Press, Policy Press.

² Wassenberg F. 2013 op.cit

³ Skifter Andersen H. 2002 op.cit.

⁴ Van Gent W. P. C. 2010. Housing Context and Social Transformation Strategies in Neighbourhood Regeneration in Western European Cities, *International Journal of Housing Policy*, 10:1, 63-87

⁵ Kleinhans R. 2004. Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment* 19: 367–390

⁶ Carley M. 2002. *Community regeneration and neighbourhood renewal: a review of the evidence*. Communities Scotland

⁷ Skovgaard Nielsen R. og Blomgren Jepsen M. 2020. På vej mod social mix? Konsekvenser af ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder. *Samfundsøkonomi* Nr. 3, pp. 45-54

Man kan sige at der har været brugt tre forskellige strategier i forbindelse med områdeindsatser.

1. Gøre området mere attraktivt og mindre socialt og geografisk isoleret
2. Styrke beboere og social kapital
3. Ændre boligsammensætningen for at ændre beboersammensætning

		Formål	
		<i>Gøre området socialt mere vel-fungerende og mindske neighbourhood effects</i>	<i>Mindske udstødning og stigmatisering af område</i>
Strategier	<i>Gøre området mere attraktivt og mindre isoleret</i>	- Bedre skoler og institutioner - Tryghedsskabende fysiske ændringer - Bedre faciliteter og serviceudbud	- Forbedringer af boliger, bygninger og friarealer - Integrering i den øvrige by - Bedre faciliteter og serviceudbud - Bedre skoler og institutioner
	<i>Styrke beboere og social kapital</i>	- støtte til uddannelse, fritid og kriminalitetsbekæmpelse for unge - Beskæftigelse - Sociale problemer og sundhed - Social organisering og social kapital	- Mindske synlige sociale problemer som hærværk, kriminalitet og misbrugere
	<i>Ændre bolig- og beboersammensætning</i>	- (Regulering af tilflytning, Ændring af ejerformer, Nedrivning og nybyggeri)	- Regulering af tilflytning - Ændring af ejerformer - Nedrivning og nybyggeri

Figur 10.1. Indsatstyper i områdeindsatser fordelt på formål med indsatserne og erklærede strategier.

I figur 10.1 er vist nogle typiske områdeindsatser fordelt på erklærede formål og anvendte strategier. Fysiske forbedringer af boliger, bygninger og friarealer mv. har ofte været set som den mest grundlæggende metode til at gøre områderne mere attraktive. Dette har ofte været suppleret med forbedringer af faciliteter og af private og offentlige servicetilbud i områderne, heriblandt opkvalificering af lokale skoler. Blandt især planlæggere og arkitekter har der været forestillinger om, at et væsentligt problem for nogle af områderne er fysisk afsondrethed fra den øvrige by, som kan løses ved opløsning af fysiske barrierer og ved bedre transportforbindelser. Nogle fysiske tiltag har også været set som et middel til at

skabe socialt mere velfungerende områder ud fra ideer om, at fysiske rammer påvirker det sociale liv¹. Det kan især være forbedring af faciliteter og mødesteder i bygninger og på friarealer, samt at ændre fysiske forhold som skaber grobund for kriminelle aktiviteter og giver utryghed.

Sociale indsatser har primært haft til formål at gøre områderne mere velfungerende ved at styrke beboerne, forbedre deres levevilkår og skabe mere social kapital i området. I de områder, hvor der har været store problemer med kriminalitet og utryghedsskabende adfærd blandt unge, har indsatserne ofte gået på at få dem i gang med fritidsaktiviteter, uddannelse og arbejde. Beskæftigelsesforanstaltninger har også ofte været set som centrale for en mindselse af sociale problemer. Der har desuden været målrettede indsatser rettet mod at forbedre vilkårene for særligt udsatte grupper som psykisk syge, alkoholikere og narkomaner.

De sociale indsatser kan imidlertid også ses som et middel til at forbedre områdernes dårlige omdømme, som ofte hidrører fra forekomsten af kriminalitet, hærværk og synlige sociale problemer. Sociale indsatser kan herved bidrage til at forbedre deres attraktivitet og mindske udstødningen af de udsatte boligområder.

Mens de tidlige indsatser ofte var ensidigt rettet mod nogle få af disse indsatsformer – fx mod fysiske ændringer eller sociale indsatser alene – så blev der i de efterfølgende indsatser i højere grad brugt en bredere palet – en såkaldt helhedsorienteret ('*holistic*') indsats - hvor flere forskellige indsatsformer blev kombineret². I forskellige lande har der imidlertid været forskellige forståelser af, hvad problemerne bestod i, og hvilke indsatser der var væsentlige. I Sverige var det fx opfattelsen, at der var tale om sociale problemer. Indsatserne var derfor primært sociale, mens de fysiske indsatser var stærkt nedprioriterede³. I andre lande, som Holland og England, har man tidligt i højere grad lagt vægt på fysiske indsatser og især ændring af boligbestanden. Dette er senere også blevet mere centralt i lande som Tyskland og Frankrig⁴.

Nedrivning, nybyggeri og ændring af ejerform har især været brugt som mere direkte midler til at ændre beboersammensætningen. Ofte er en større eller mindre del af de hidtidige beboere blevet flyttet ud af bebyggelserne. I nogle tilfælde har der været brugt meget voldsomme indgreb, hvor størsteparten af boligerne i en bebyggelse er blevet revet ned og erstattet af nybyggeri⁵. Nedrivning

¹ Verhage R. 2005. Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment* 20: 215–227

² Rhodes J., Tyler P. og Brennan A. 2007. *The single regeneration budget: final evaluation*. Department of Land Economy, University of Cambridge

³ Andersson R., Bråmås Å. og Holmqvist E. 2010. Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies*, Vol. 25, No. 2, 237–256

⁴ Verhage R. 2005, op.cit.

⁵ Wassenberg F. 2011. Demolition in the Bijlmermeer: Lessons from transforming a large housing estate. *Building Research & Information*, 39, 363–379

- Alves S. 2017. Assessing the impact of area-based initiatives in deprived neighborhoods: The example of S. João de Deus in Porto, Portugal. *Journal of Urban Affairs*, VOL. 39, NO. 3, 381–399

har imidlertid i de fleste lande mest været brugt i boligområder med mange tomme lejligheder, hvor man vurderede, at det ikke ville være muligt at få nogen til at flytte ind. Dette har mest fundet sted i byer med befolkningstilbagegang, men også i særligt stærkt problematiske boligområder i andre byer¹. Nedrivningerne har været fulgt af nybyggeri på de blotlagte grunde. I de fleste tilfælde har dette bestået af en blanding af forskellige ejerformer. Sammensætningen af dette har afhængt af, hvor let eller svært det har været at afsætte private boliger i det pågældende område af byen. Det har været nemmere i de mere centrale bydele – sværere i forstæderne, hvor en større del har været nye sociale boliger². I de seneste år er nedrivning i højere grad erstattet af omdannelse af sociale boliger til andre ejerformer³.

Den mest omfattende nedrivning har fundet sted i det meget store hollandske boligområde Bijlmermeer i Amsterdam, der oprindeligt havde 13.000 boliger. 7.000 af disse blev nedrevet i perioden 1990 til 2012. og 5.000 nye boliger er blevet bygget i området, hvoraf de 3.450 var privatejede boliger⁴. Det var et område med meget store problemer allerede i 80'erne: 25 pct. af boligerne stod tomme og gennemtrækket var 40-50 pct. i dele af bebyggelsen. Der var store sociale problemer, store vedligeholdelsesudgifter og en dårlig økonomi⁵.

Ændring af bolig- og beboersammensætningen er blevet set som middel til både, at gøre områderne mere velfungerende, og til at ændre deres sociale status i byhierarkiet. Man har også i nogle tilfælde haft forventninger om at nedrivning og ændring af ejerformer ville mindske sociale problemer og skabe positive neighbourhood effects, ud fra forestillinger om at 'social mix' ville betyde ændrede normer i boligområdet og mere social kapital⁶. I andre tilfælde har man lagt mere vægt på at man ville opnå en ændring af områdernes boligudbud og sociale status, som ville mindske deres udstødning og stigmatisering⁷.

- Van Gent W. P. C. 2010 op.cit.

¹ Power A. and Mumford K. 1999. *The slow death of great cities? Urban abandonment or urban renaissance*. Joseph Rowntree Foundation

- Fenton A. and Lupton R. 2013. *Low-demand Housing and Unpopular Neighbourhoods under Labour*. Research Note Series RN006, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics

² Hochstenbach C. 2017. Geography of Market-oriented Housing Policies. *Housing, Theory and Society*, 2017 Vol. 34, No. 4, 399–419

³ Hochstenbach C. 2017 op.cit.

⁴ Wassenberg F. 2013 op.cit.

⁵ Wassenberg F. 2013 op.cit.

⁶ Kearns A. og Mason P. 2007. Mixed Tenure Communities and Neighbourhood Quality. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 5, 661–691

⁷ Wassenberg, F. 2011 op.cit.

- Carley M. 2002. *Community regeneration and neighbourhood renewal: a review of the evidence*,

Communities Scotland

I mange af indsatserne har organisering og inddragelse af forskellige lokale partshavere været set som meget vigtige for at gennemføre indsatserne og gøre områderne mere velfungerende¹. Det drejer sig ikke kun om organisering af beboere og boligselskaber, men også inddragelse af eksterne parter som kommuneforvaltninger, skoler, politi og foreninger. I de seneste engelske byprogrammer har man set organiseringen som det vigtigste element i indsatserne, hvor man forestillede sig, at dette i de enkelte byområder ville medføre en mere præcis fokusering på, hvad problemerne bestod i, og en mere effektiv organisering af indsatsen². Her har man bl.a. satset på såkaldte private-public partnerships, hvor private firmaer og andre aktører søges inddraget. Der har i de senere år også været en debat om, i hvor høj grad problemerne i udsatte boligområder kan løses isoleret, eller i stedet bør ses som en følge af problemer og mangler i den generelle bypolitik og byudvikling³, hvor den rumlige ulighed har fået lov til at eskalere.

Erfaringer med virkningerne

Som beskrevet i Kapitel 9 er det grundlæggende problem for udsatte boligområder, at de har svært ved at tiltrække boligsøgende, som selv kan vælge hvor de vil bo, og derfor får en skæv social og etnisk beboersammensætning. Man kan sige at områderne har en dårlig konkurrenceevne på boligmarkedet, og at denne forværres med tiden efterhånden som problemerne i områderne bliver mere og mere synlige. Udsatte boligområder opstår som følge af generelle stærke segregationsmekanismer i byerne, hvor social og rumlig ulighed har en afgørende betydning, som beskrevet i Kapitel 8 og 9. Årsagerne til problemerne ligger derfor i lige så høj grad udenfor, som i selve områderne, ligesom effekterne af indsatserne kan have virkninger for resten af byen, hvis sociale problemer flyttes til andre mere eller mindre udsatte boligområder. Man har sjældent sat årsagerne til problemerne og løsningen på dem ind i en større lokal kontekst, selv om denne har haft stor og forskellig betydning for de enkelte områder⁴.

På samme måde, som der har været en del uklarhed om formålene med områdeindsatser, har der også været uklarhed om, hvordan man skulle evaluere deres virkninger⁵. Man har sjældent haft konkret dokumentation for de længerevarende effekter af de som regel tidsbegrænsede indsatser. Dette vil være nødvendigt for at kunne afgøre i hvor høj grad områderne er blevet 'normaliserede',

¹ Rhodes J., Tyler P. og Brennan A. 2007. *The single regeneration budget: final evaluation*. Department of Land Economy, University of Cambridge

² Rhodes J., Tyler P. og Brennan A. 2007. Op.cit.

³ Matthews P. 2012. From area-based initiatives to strategic partnerships: have we lost the meaning of regeneration? *Environment and Planning C: Government and Policy* volume 30, pages 147 - 161

⁴ Batty E. m.fl. 2010. *New Deal for Communities national evaluation*. Department for Communities and Local Government

⁵ Rhodes J., Tyler P. og Brennan A. 2005. Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England. *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11 pp. 1919–1946

på den måde at de har fået en normal, stabil situation, hvor negative udviklings-spiraler og behovet for nye indsatser er ophørt. Der, hvor man er kommet nærmest på at påvise dette, er, hvor problemer med udlejningen er ophørt, eller hvor surveys blandt beboerne har vist at de mener at områdets dårlige om-dømme er forbedret.

Omvendt kan indsatserne godt have haft positive virkninger, selv om man ikke har kunnet måle nogen særlige generelle forbedringer, fordi der kunne være sket en negativ udvikling og forværring af problemerne, hvis man intet havde gjort. Evalueringerne har ikke kunnet forholde sig til, hvad der ville være sket, hvis man havde ladet områderne fortsætte en negativ spiral¹.

Det har desuden været meget svært at udrede hvilke foranstaltninger, der har haft hvilke effekter, fordi der har været tale om meget komplekse indgreb med komplekse virkninger. Det har i mange tilfælde været svært på kort sigt at konkludere på andet end subjektive vurderinger af, hvordan de fysiske, sociale og organisatoriske forhold som helhed har ændret sig i områderne. Det er en generel konklusion i litteraturen at det har været svært at uddrage generel viden om, hvordan forskellige typer af indsatser virker².

Evalueringerne har stort set kun forholdt sig til, om der er konkrete forhold i områderne, som er blevet bedre umiddelbart efter at indsatserne er ophørt. Især har man set på forhold som beskæftigelse og uddannelse blandt beboerne, kriminalitet, tryghed og sundhed. Man har også ofte målt ændringer i beboersammensætningen og beboernes tilfredshed med området, eller undersøgt udviklingen i specifikke fysiske og sociale forhold, ofte baseret på nøglepersoners opfattelser af udviklingen. I bedste fald har man foretaget målinger både før og efter indsatsen. Mindre valide evalueringer har været baseret på tilbageskuende subjektive opfattelser af, om området er blevet bedre. Et eksempel på, hvordan man har forsøgt at måle ændringerne i områderne er vist i figur 10.2.

¹ Batty E. m.fl. 2010 op.cit.

² Carley M. 2002 op.cit.

- Rhodes J, Tyler P. og Brennan A. 2005 op.cit.

- Archibald D., Feng Z. og Graham E. 2019. Estimating the Impacts of Area Regeneration Programmes in Scotland on Health and Unemployment: a quasi-experimental approach. *People, Place and Policy* 13/1, pp. 1-28

Table 17: 36 Core indicators

Indicators	Time period	Source
Education		
Key Stage 2 English % reaching level 4	2002-2008	
Key Stage 3 English % reaching level 5	2002-2008	
Key Stage 4 - % with 5 or more GCSE's at A*-C level	2002-2008	
% of working age respondents with no qualifications	2002-2008	
% taking part in education/training in past year (exc. in f-t edu.)	2002-2008	
% who need to improve basic skills	2002-2008	
Worklessness and finance		
% unemployed	1999-2008	
% work limiting illness	1999-2008	
% of households with income less than £200 per week	2002-2008	
Employment rate (working age)	2002-2008	
% receiving benefits	2002-2008	
% workless households (working age)	2002-2008	
Health		
% no physical activity for at least 20 minutes at a time	2002-2008	
% residents who smoke	2002-2008	
% residents feel own health not good	2002-2008	
SF36 mental health well-being score	2002-2008	
% health worse over past year	2002-2008	
% satisfied with doctor	2002-2008	
Crime		
Burglary rate per 1,000	2002-2008	
Criminal damage rate per 1,000	2002-2008	
Crime rate per 1,000	2002-2008	
Lawlessness and dereliction score	2002-2008	
% feel a bit/very unsafe after dark	2002-2008	
Fear of crime score	2002-2008	
Housing and physical environment		
% satisfied with area as a place to live	2002-2008	
% 'trapped'	2002-2008	
% want to move	2002-2008	
% satisfied with accommodation	2002-2008	
% think area has improved over past two years	2002-2008	
Local environment score	2002-2008	
Community		
% feel part of the community	2002-2008	
% feel it is a place where neighbours look out for each other	2002-2008	
% think NDC has improved the area	2002-2008	
% feel good quality of life	2002-2008	
% feel can influence decisions that affect the area	2002-2008	
% involved with activities organised by NDC	2002-2008	

Figur 10.2. Eksempel på anvendte indikatorer for fremskridt i områdeindsatser, fra evalueringen af det engelske program 'New Deal for Communities'¹

I denne engelske evaluering var de forhold i områderne, som man ønskede at forbedre, delt op i uddannelse, beskæftigelse og sundhed for beboerne, kriminalitet i området, tilfredshed med det fysiske miljø og tilfredshed med det sociale miljø. Evalueringer med måling på indikatorer som vist i figur 10.2 har som regel vist positive fremskridt på de fleste af de formulerede delmål². Evaluerin-

¹ Batty E. m.fl. 2010 op.cit.

² Tunstall R. og Coulter A. 2006. *Twenty-five years on twenty estates Turning the tide?* Joseph Rowntree Foundation The Policy Press

gen undersøgte imidlertid ikke direkte, i hvor høj grad områdernes stigmatisering og udstødelse blev forbedret, og om der var ændringer i, hvordan omverdenen så på området.

I forskningslitteraturen har der været stor uenighed om, hvilke permanente virkninger områdeindsatser har haft. Er områderne blevet 'normaliserede' i forhold til den øvrige by, og kan man regne med at de ikke falder tilbage til en negativ udvikling, når indsatserne er ophørt? Der er også uenighed om, hvad man egentlig ved om det, fordi langtidsanalyser har været sjældne. Ofte har den generelle vurdering af indsatsernes permanente effekt være ret negativ, og nogle forskere har ment, at der er få eller ingen af områderne, som er blevet normaliserede, især ikke de mest problemramte¹.

Det eneste studie, som har set på langtidsvirkningerne af indsatserne, er en undersøgelse i 20 områder i England over en periode på 25 år². De 20 områder havde fået markante indsatser, hvor nedrivning, nybyggeri og ændring af ejerformer spillede en stor rolle. Undersøgelsen konkluderede, at 6 af områderne havde haft en stabil fremgang, 10 områder havde haft forbedringer på nogle områder og tilbagegang på andre, mens 4 områder fortsat havde store problemer. Selv om forskellen mellem områderne og den øvrige by var blevet reduceret, afveg områderne fortsat betydeligt fra andre byområder. Den væsentligste forbedring var, at problemerne med tomme lejligheder var elimineret.

Ændringer i boligbestanden for at skabe en mere blandet befolkningssammensætning har været et centralt element i de sidste 30 års indsatser i England og Holland, og der er lavet en del forskning om hvilke effekter det har haft³. I de fleste tilfælde er det lykkedes at få indflyttere med en anden social profil end tidligere til de nybyggede, eller omdannede, boliger⁴, selv om det i nogle tilfælde

- Wassenberg F. 2013 op.cit.,

- Batty E. m.fl. 2010 op.cit

- Krings-Heckemeier M. T. et al. 2009. *Evaluation über die Stadtteilsanierung Hasenberg*. Programm "Soziale Stadt"

- Öresjö E. m.fl. 2004. *Large Housing Estates in the Sweden: Policies and Practices*. RESTATE report 3 (D5/6)

¹ Matthews P. 2012 op.cit.,

- Rhodes J m.fl. 2005 op.cit.,

- Carley M. 2002 op.cit.

- Skifter Andersen H. 2002, op.cit.

² Tunstall R. og Coulter A. 2006 op.cit.

³ Se en oversigt i Blomgren Jepsen M. og Skovgaard Nielsen R. 2018. *Ufrivillig fraflytning fra udsatte Boligområder*. SBI 2018:10 Statens Byggeforskningsinstitut

⁴ Zwiers M., van Ham M. og Kleinhans R. 2018. The effects of physical restructuring on the socioeconomic status of neighbourhoods: Selective migration and upgrading. *Urban Studies Vol. 56(8) 1647–1663*

ikke har været nemt at finde tilflyttere¹. Det, der har været mere diskussion om, er, hvorvidt der også er sket sociale ændringer i de tilbageblevne eksisterende boliger, og om området som helhed har fået et bedre omdømme. Nogle studier peger på forbedringer², mens andre konkluderer, at man ikke har fået de forventede ændringer i den sociale sammensætning i de uændrede boliger i området og at omdømmet ikke synes forbedret – i hvert fald ikke på kortere sigt³.

En af de forventede positive effekter af ændringer i bolig- og beboersammensætningen var, at dette ville styrke den sociale kapital i områderne, og føre til sociale forbedringer for de oprindelige tilbageblevne beboere. Flere studier har set på, hvordan det sociale liv har udviklet sig i områderne efter ændringerne. De fleste af disse undersøgelser viser at man ikke har fået de forventede forbedringer i de sociale forhold blandt de tilbageblevne beboere eller fået mere social kapital i området. I nogle tilfælde er der fortsat problemer med utryghed og sociale konflikter⁴. Kontakten mellem nye og gamle beboere er minimal, og i nogle tilfælde har der direkte været konflikter⁵. De meget forskellige konklusioner kan skyldes, at vilkårene har været meget forskellige i de berørte områder, og at indsatsatserne har varieret i omfang og indhold. For eksempel må det antages, at områdernes udgangspunkt – hvor stigmatiserede og problemfyldte de var, og hvor stærk segregationen var i den pågældende by - har haft stor betydning.

Ændringer i bolig- og beboersammensætningen i udsatte boligområder har også nogle gange været begrundet med, at man vil mindske den sociale og etniske segregation i byen. Det afgørende er her, i hvor høj grad de oprindelige beboere i de ændrede områder er blevet flyttet til områder med en mere blandet beboersammensætning. Her er der imidlertid evidens for, at de forflyttede beboere ofte havner i andre udsatte boligområder, eller i områder der er på vej til at

¹ Carnegie A., Norris M. og Byrne M. 2018. Tenure mixing to combat public housing stigmatization: External benefits, internal challenges and contextual influences in three Dublin neighborhoods. *Cities* 79, 12-17

² Carley M, 2002. *Community regeneration and neighbourhood renewal: a review of the evidence*,

Communities Scotland

³ Carnegie A, Norris M. og Byrne M. 2018. op.cit.

- Zwiers M., van Ham, M., og Kleinhans, R. 2018 op.cit.-

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

⁴ Bolt G. og Van Kempen R. 2011. Successful Mixing? Effects of Urban Restructuring Policies in Dutch Neighbourhoods. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geogra e Vol. 102, No. 3, pp. 361–368*

⁵ Bailey N., Kearns A. og Livingston M. 2012. Place Attachment in Deprived Neighbourhoods: The Impacts of Population Turnover and Social Mix. *Housing Studies Volume 27, Issue 2, pages 208-231*

- Carnegie A, Norris M. og Byrne M. 2018. op.cit.

- Blomgren Jepsen M. og Skovgaard Nielsen R. 2018 op.cit.

blive det¹. En større hollandsk undersøgelse af udviklingen i byer, hvor nogle områder havde fået ændringer af boligbestanden, viste at den generelle segregation fortsat blev øget efter indsatserne².

Hvad virker og hvordan?

Som det er fremgået, er der en del usikkerhed om, hvad formålet er med områdeindsatserne, og hvilke effekter de har. Dette har tildels en sammenhæng med, at man har manglet en klar forståelse af, hvorfor og hvordan udsatte boligområder opstår, og hvad deres grundlæggende problemer er.

Områdeindsatsers effekt må imidlertid ikke kun vurderes ud fra hvilke ændringer, de medfører på kort og lang sigt, men måske i højere grad efter hvilken udvikling de forhindrer. Der er stærke segregationsmekanismer i byerne, som medfører, at nogle byområder ekskluderes som mulige bosted for de, der selv kan vælge hvor de vil bo, og som fører til en koncentration af sociale problemer. Der er en selvforstærkende proces i sådanne områder som med tiden øger deres udstødning og koncentrationen af problemer, hvis ikke der gøres noget for at stoppe udviklingen. Det er her områdeindsatser har haft deres største mission. I mange lande er det lykkedes at standse en negativ udvikling i udsatte boligområder og gøre dem rimeligt velfungerende, selv om de måske aldrig kommer helt ud af deres stigmatisering og problemer.

Der er især tre forhold som har haft betydning for områdeindsatsers succes³:

- Indsatsen skal være tilstrækkelig omfattende. Når man starter en indsats skaber det negativ medieopmærksomhed om et områdes problemer, og hvis der ikke gøres tilstrækkeligt for at rette op på dette, risikerer man at den samlede effekt bliver negativ
- Indsatsen skal være tilstrækkelig langvarig. Der har været en tendens til at den ofte har haft karakter af kortvarige projekter, som ikke når at sætte sig længerevarende spor. Effekten ophører så umiddelbart efter at indsatsen er ophørt
- Indsatsen skal være helhedsorienteret. Der er ikke gode erfaringer med fx kun at gennemføre fysiske forbedringer eller kun at gøre sociale indsatser. Med udgangspunkt i hver enkelt områdes særlige problemstillinger skal man kombinere mange forskellige typer af indsatser.

Områdeindsatser har været båret af en tro på at man med et slag kunne ændre et byområdes status og problemer. Det har vist sig sjældent at være tilfældet, og nogle gange har man bare flyttet problemerne til andre udsatte boligområder. En erkendelse heraf burde være, at det ikke er kortvarige meget omfattende indsatser, som er den bedste løsning, men derimod en løbende mindre indsats som tager de værste problemer, som fx ungdomskriminalitet, i opløbet.

¹ Blomgren Jepsen M. og Skovgaard Nielsen R. 2018 op.cit.

² Boschman S. m. fl. 2013. Mixed Neighbourhoods. Effects of Urban Restructuring and New Housing Development. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* Volume 104, Issue 2, pages 233–242

³ Skifter Andersen H. 2002 op.cit.

De danske områdeindsatser

Som beskrevet ovenfor forstår vi områdeindsatser som forsøg på at ændre og forbedre forholdene i nyere byområder, der oprindeligt har haft en god og moderne standard, men som med tiden har fået sociale, økonomiske og fysiske problemer.

Som i andre lande begyndte disse problemer første gang at vise sig i Danmark i 1980'erne efter en periode, hvor en stor del af lønmodtagerne havde forladt den almene sektor for at bosætte sig i ejerboliger. Samtidigt betød byfornyelsen, og indvandringen, at almene boliger i stadigt større udstrækning bestod af mennesker udenfor arbejdsmarkedet og etniske minoriteter.

Der har også i Danmark været en del uklarhed om de grundlæggende årsager til, at der er opstået udsatte boligområder og om karakteren af deres problemer. Opfattelsen af dette har desuden ændret sig en del over tid.

Renoveringsindsatsen i 80'erne

Da problemerne blev synlige i 80'erne opfattede man det på samme måde, som man gjorde med byfornyelsen. Bebyggelsernes problemer skyldtes, at de var fysisk uattraktive. Løsningen var derfor at gennemføre fysiske forbedringer. I 1985 blev igangsat en indsats for at forbedre de ramte afdelingers økonomi, og give dem mulighed for afhjælpning af byggeskader og at gennemføre fysiske forbedringer. Indsatsen blev finansieret ved omprioritering af lån og ved direkte tilførsel af midler fra forskellige kilder. Indsatsen omfattede fra starten 81 boligafdelinger med i alt 26.000 boliger. Indsatsen var enstrengt på den måde, at der næsten udelukkende var tale om støtte til fysiske ændringer i bebyggelserne. Men målet med indsatsen var bredere, idet man antog, at fysiske forbedringer også ville medføre økonomiske og sociale forbedringer.

Byudvalgsindsatsen i 90'erne

I starten af 90'erne blev igangsat en større indsats gennem det såkaldte Byudvalg. Det var et udvalg bestående af ministre fra 7 ministerier, hvilken afspejler den vægt, man lagde på sagen. Som optakt til indsatsen blev udarbejdet en rapport¹ om problemerne, der beskrives som:

'høj husleje, høj flyttefrekvens, mange arbejdsløse og bistandsklienter, stor nedslidning af byggeriet, misbrugsproblemer, vold, hærværk mm. Samtidig er det karakteristisk med en stor procentdel fremmedsprogede indvandrere og flygtninge, som i praksis ofte kun har adgang til denne begrænsede del af boligmarkedet'

I rapporten tages afstand fra betegnelsen ghetto, som allerede dengang blev brugt af medierne. I stedet lagde man vægt på at se problemerne – og især koncentrationen af etniske minoriteter – som et resultat af forholdene på boligmarkedet. Det anføres at indvandrere ikke har adgang til store dele af det private boligmarked, både af økonomiske årsager, men også fordi adgangen til dele af det private boligmarked er betinget af sociale netværk, som især resourcesvage indvandrere ikke har. Det foreslås at man forsøger at inddrage en

¹ Indenrigsministeren et al. 1994. *Rapport fra Byudvalget*. Statens Information. København K

del af den private boligmasse til at sprede indvandrere. Indvandrere blev defineret som statsborgere fra lande uden for Norden, EF og Nordamerika. Danske statsborgere med indvandrerbaggrund blev således anset for at være danskere.

De væsentligste direkte målsætninger for Byudvalget var, at igangsætte en samlet indsats over for sociale problemer og kriminalitet m.v. i boligområderne, og at mindske koncentrationen af socialt truede danskere og af indvandrere i bestemte bebyggelser. Desuden ønskede man at fremme integrationen af indvandrere og flygtninge i boligområderne og i samfundet.

Der var to hovedstrategier i Byudvalgets indsats – som senere er blevet kaldet hhv. "Nærmiljøstrategien" og "Konkurrenceevnestrategien"¹.

Nærmiljøstrategien var, at man ønskede en forbedring af vilkår og muligheder for socialt svage og for flygtninge og indvandrere ved en indsats i nærmiljøet, hvor lokale ressourcer så vidt muligt blev inddraget. Denne indsats kunne dels være direkte rettet mod disse grupper, eller hjælpe dem mere indirekte ved generelt at forbedre boligområderne og styrke det sociale netværk i dem. Det var desuden et vigtigt element i denne strategi, at få etableret et samarbejde mellem boligområder, kommuner og andre lokale aktører om en fælles indsats, og at gøre kommunernes sociale indsat mere orienteret mod en indsats i nærmiljøet.

Konkurrenceevnestrategien var en social, fysisk og økonomisk indsats, med henblik på at øge boligområdernes attraktivitet, omdømme og konkurrenceevne, for at kunne mindske fraflytningen fra bebyggelserne, og for at kunne tiltrække andre beboergrupper end kun indvandrere og socialt svage. Herved ønskede man at standse en selvforstærkende negativ udvikling i boligområderne i retning af øgede fysiske, organisatoriske og økonomiske problemer og en stadig større koncentration af beboere med sociale problemer eller indvandrere.

Byudvalget igangsatte i løbet af 1994 og -95 en række indsatser som var planlagt til at foregå i perioden frem til og med 1998. Hovedelementerne var huslejenedsættelser, fysisk renovering af bebyggelserne, ansættelse af beboerrådgivere og igangsætning af forskellige sociale aktiviteter.

I alt små 500 boligområder fik en eller anden form for støtte. I tabel 10.1 ses, hvor mange bebyggelser der fik hhv. en fysisk renovering, huslejenedsættelse og social indsats i form af beboerrådgivere eller sociale aktiviteter. Tabellen viser også, i hvor høj grad man har kombineret disse indsatser. Tabellen viser at en stor del af indsatserne var enstrengede – typisk kun en social indsats.

Tabel 10.1. Antallet af boligområder, som fik hhv. en huslejenedsættelse, en fysisk eller en social indsats, fordelt på kombinationer af indsatser i byudvalgsindsatsen

Indsatstyper	Kun én indsatstype	To indsatstyper	Alle tre typer	I alt
Fysisk	14	74	85	173
Husleje	18	73	85	176
Socialt	259	47	85	391
I alt	291	97	85	473

¹ Skifter Andersen H. 1999. *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. SBI-Rapport 320, Statens Byggeforskningsinstitut

Kvarterløft 1997-2008

Det var ikke kun nyere almene boliger i forstæderne, som var begyndt at få sociale problemer i 90'erne. Den stigende segregation i de store byer betød, at der også var byområder fra mellemkrigstiden, i det man kalder brokvartererne, som havde fået en høj koncentration af lavindkomstgrupper. I København var fx det tidligere så velrenommerede Kgs. Enghave – engang kaldet '*Arbejderklassens Hellerup*' – blevet det fattigste område i Københavns Kommune. Disse kvarterer havde ikke fået byfornyelse i større målestok og var også fysisk nedslidte med mange små og dårlige boliger.

Det tidligere nedsatte Byudvalg tog denne problemstilling op i midten af 90'erne og foreslog nogle nye former for indsatser, der var en kombination af byfornyelse og områdeindsatser. Kvarterløft omfattede mest større blandede byområder med ældre boliger, men der var også enkelte større almene boligområder.

Kvarterløft blev defineret som en bredspektret indsats i et stort afgrænset byområde med det formål at forbedre området fysisk, økonomisk og socialt - at "*vende negative udviklingsspiraler til positive*"¹. Kvarterløft blev defineret ved følgende punkter:

- kvarterløftet retter sig imod området, og ikke mod den enkelte borger eller ejendom.
- kvarterløft er helhedsorienteret, dvs. baseret på en koordineret og integreret indsats.
- kvarterløft er baseret på, at inddrage de lokale kræfter i så vidt et omfang som muligt.
- kvarterløftprocessen er styret gennem samarbejdsaftaler mellem staten og den enkelte kommune som har et kvarterløftområde

Kvarterløftindsatsen blev gennemført i 2 omgange. I første runde 1997-2002 foretog den i 7 udvalgte byområder med ca. 63.000 beboere, i anden runde 2002-08 i 5 andre med 55.000. Der var store forskelle på de udvalgte områder og på deres problemstillinger. I udvælgelsen blev der, udover at kvartererne skulle have problemer, der egnede sig til at blive løst med kvarterløft, lagt vægt på, at der indgik forskellige typer af problemstillinger og indsatser, således at man kunne drage forskellige erfaringer og lære noget af dem. Der blev desuden lagt vægt på en geografisk spredning, således at også kvarterer i provinsbyer skulle indgå.

Områderne kan opdeles i følgende grupper:

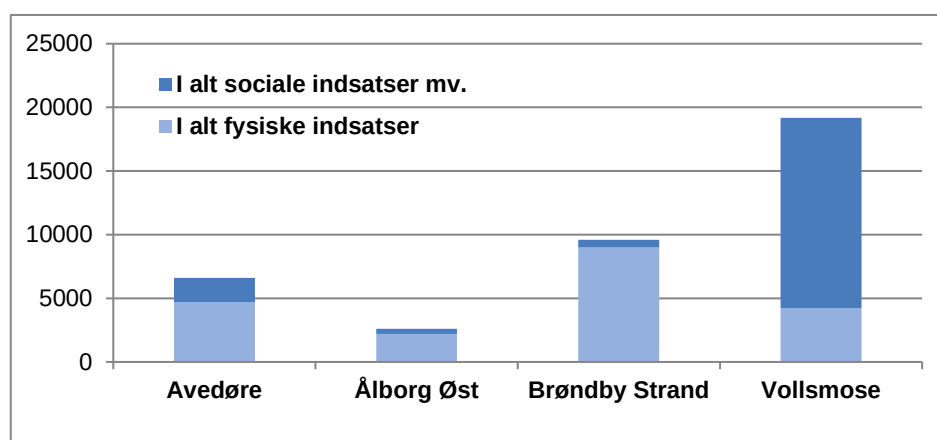
1. Fire gamle byområder med mange boliger med dårlig standard (traditionelle byfornyelsesområder), men også med store potentialer og en blandet beboersammensætning (Holmbladsgadekvarteret, og Nørrebro Park i København, Vestbyen i Horsens og Tøjhushaven i Randers).
2. Tre mellemkrigsområder, i princippet med moderne standard, men nedslidte. Store og voksende sociale problemer og inde i en forslumningsspiral (Kgs. Enghave, Nordvest Kvarteret og Femkanten i København).

¹ Skifter Andersen H. og Kielgast L. 2003. *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*. Statens Byggeforskningsinstitut

3. Fire nyere forstadsområder med sociale problemer, tre af dem ensidigt med almene boliger (Avedøre Stationsby og Brøndby Strand i Hovedstadsområdet og Vollsmose i Odense), og et lidt mere blandet (Aalborg Øst).
4. Et blandet provinsbykvarter (Sydvest Kvarteret i Kolding). Visse strukturelle fysiske problemer og enklaver med sociale problemer, men dog rimeligt vel-fungerende.

I hvert af kvarterne blev der oprettet et lokalt kvarterløftsekretariat som koordinerede indsatsen sammen med kommunen og boligselskaberne. Der blev lagt vægt på, at bydelens aktører – borgere, virksomheder, private og offentlige organisationer – skulle inddrages, og på at Staten skulle være direkte involveret i et samarbejde med bydelen og kommunen. Samarbejdet blev reguleret gennem kontrakter (mål- og rammestyring), og der blev oprettet et særlig statsligt kvarterløftsekretariat, der stod for samarbejdet. Man lagde op til indgåelse af lokale partnerskaber, 'dvs. et forpligtende samarbejde mellem offentlige myndigheder og institutioner indbyrdes og mellem det offentlige og den private sektor. Det kan dreje sig om inddragelse af private foreninger (idrætsklubber, handels-tandsforeninger mv.) eller helt nye veje i samarbejdet mellem den offentlige og private sektor'¹. Internt i kommunerne krævedes det, at man gennemførte en helhedsorientering og en koordination på tværs af forvaltningerne.

Omfanget og karakteren af indsatsen varierede meget mellem områderne. Når man ser på de almene områder, fik Vollsmose den største indsats, men den blev fortrinsvis brugt på sociale indsatser. De øvrige brugte langt størsteparten af midlerne på fysiske indsatser med meget få sociale. I Aalborg Øst var den samlede indsats beskeden. Sidst i kapitlet viser vi hvilken betydning disse forskelle i indsatserne havde for udviklingen i områderne.



Figur 10.3. Indsatsen i de fire almene kvarterløftområder, målt ved antal kr. pr beboer, opdelt på sociale og fysiske indsatser²

¹ Byudvalget 1996. *Kravsspecifikation vedrørende 'kvarterløft-model-projekter'*. København

² Skifter Andersen H. og Kielgast L. 2003 op. cit. og

- Skifter Andersen H. m.fl. 2009. *Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftsområder 2002 – 2008*. SBI 2009:17, Statens Byggeforskningsinstitut

Indsatser finansieret af Landsbyggefonden og ved omprioritering af lån 2000-2014
Indsatserne i udsatte almene boligområder fortsatte efter 2000, men nu finansieret anderledes. Staten trak sig næsten ud og overlod finansieringen til Landsbyggefonden, som er dannet ved huslejeindbetalinger fra almene lejere.

Med omprioriteringsloven fra 2000 blev der desuden åbnet for, at 100 almene boligafdelinger kunne omprioritere indestående lån, som frigav et provenu til fysiske, sociale og økonomiske indsatser i områderne. Der blev desuden givet penge via en række mindre puljer i 00erne. Den næste store indsats blev finansieret af Landsbyggefonden i 2006-10 med 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. 545 boligafdelinger blev omfattet af indsatsen, svarende til 13 pct. af lejerne i den almene sektor. Endelig kom der en ny pulje for perioden 2011-14 til boligsociale indsatser og huslejestøtte. 89 områder fik boligsociale indsatser, mens 94 afdelinger modtog huslejestøtte. Udsatte boligområder kunne desuden få støtte til fysiske indsatser fra den almindelige investeringsramme i fonden på 2,4 mia. kr. pr. år.

Strategi mod ghettoisering 2004

Det politiske syn på udsatte boligområder og deres problemer ændredes markant efter 2001. Det man nu så som det helt store problem, var den koncentration af etniske minoriteter i bebyggelserne, som var sket op gennem 90erne. Man begyndte at karakterisere områderne som 'ghettoer', og det dominerende problem blev karakteriseret som 'ghettoisering'.

I 2004 fremlagde Regeringen en såkaldt 'strategi mod ghettoisering'¹. Det var en central tese i denne strategi, at 'Når andelen af indvandrere og efterkommere i disse områder er høj, opstår der en alvorlig barriere for en vellykket integration'. Kampen mod ghettoisering blev derfor set som et led i en indsats for bedre integration af indvandrere.

Oplægget fra 2004 indeholdt en rimelig sagligt funderet beskrivelse af, hvorfor de udsatte boligområder er opstået, og hvad problemerne er i dem. Der var også i oplægget en del forslag til forskellige typer af indsatser. Et af forslagene var, at boligselskabernes skulle gives mulighed for at sælge en del af boligerne til private. Oplægget indeholdt imidlertid – i modsætning til tidligere programmer – ikke nogen statslige midler til finansiering af indsatserne, men foreslår i stedet at kommunerne og boligorganisationerne selv fik ansvaret for at tilvejebringe midler til finansiering af de konkrete projekter via eksisterende puljer, bl.a. Landsbyggefondens finansiering af støtte til renovering af almene boligområder. De mest konkrete statslige tiltag var nye boliganvisningsregler, der gav nye muligheder for at regulere tilflytningen til udsatte boligområder.

Der blev nedsat et særligt udvalg – kaldet '*Programbestyrelsen*' – hvor man i samarbejde med boligselskaber og kommuner skulle følge udviklingen og komme med forslag til indsatser. Udvalget barslede i 2005 med en rapport med en række forslag². Der blev fremsat syv punkter: Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser, styring af beboersammensætning mod større 'social bæredygtighed', forsøg med nye undervisnings- og uddannelsesformer,

¹ Regeringen 2004. *Regeringens strategi mod ghettoisering*, København K: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

² Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder 2005. *Strategi 2005-08*. Boligudvalget L 70 - Bilag 8

en indsats for bedre beskæftigelse, en indsats for tryghed og naboskab, effektiv organisation samt kommunikation.

Ghettoen tilbage til samfundet 2010

6 år senere i 2010 udarbejdede Regeringen et nyt oplæg¹. Opfattelsen af årsagerne til at udsatte boligområder er opstået, og hvad problemerne består i, har nu fået en ny drejning. Titlen på oplægget er '*Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark*'. Udgangspunktet er at udsatte boligområder er parallelsamfund, som er isolerede fra det danske samfund. Dette medfører at '*mange vedbliver med at være tættere knyttet til det land og den kultur, de eller deres forældre kommer fra, end til det danske samfund, de lever og bor i*', og at '*danske værdier er fraværende*'. Man kan sige, at med dette oplæg ændredes holdningen til beboerne i de udsatte boligområder fra medfølelse til hård kritik.

Opgaven formuleredes som, at omforme områderne så de bliver en del af det danske samfund. Man identificerede fem særlige indsatsområder:

- Mere attraktive boligområder, der bryder isolationen
- Bedre balance i beboersammensætningen
- Styrket indsats for børn og unge
- Væk fra passiv forsørgelse på offentlige ydelser
- Bekæmpelse af socialt bedrageri og kriminalitet

Med udgangspunkt i en opfattelse af, at problemerne tildels skyldes områdernes fysiske isolation fra den øvrige by, etablerede man en pulje på 150 mio. kr. årligt i Landsbyggefonden. Herfra skulle ydes støtte til infrastrukturændringer, der sigtede mod at integrere områderne fysisk med det omkringliggende bysamfund. Det blev desuden besluttet at Landsbyggefonden, i perioden 2011-14, kunne bevillige 220 mio. kr. årligt til boligsociale indsatser, og op til 220 mio. kr. til huslejenedsættelse.

Det er med dette oplæg, at man for første gang etablerer, hvad man kaldte '*ghettolisten*'. Man definerede ud fra rent statistiske kriterier boligområder som ghettoer, hvis de havde 1000 eller flere beboere, og beboersammensætningen opfyldte en række kriterier mht. andelen med indvandrerbaggrund, andelen af arbejdsløse og andelen der har fået en dom for kriminalitet. Andelen af beboerne, der er danske statsborgere, indgik ikke. Denne liste opdateredes fra nu af hvert år, og blev offentliggjort under stor mediedækning, hvor de nævnte boligområder blev stemplet som ghettoer. Kriterierne blev også ændret med tiden for at inddrage flere områder.

Regeringens tidligere nedsatte programudvalg foreslog at Staten skulle gå mere ind i finansieringen af de efterfølgende indsatser, således at det ikke kun var lejerne i almene boliger der betalte for dem. Men der kom ikke flere statslige midler. Indsatsen blev nu helt overladt til Landsbyggefonden. Til gengæld blandede Staten sig heller ikke i, hvilke områder og projekter der blev støttet. Midlerne blev fordelt efter ansøgning til Landsbyggefonden, hvor man bl.a. skulle redegøre for hvilke konkrete problemer, der var, hvilke målsætninger man havde,

¹ Regeringen 2010. *Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark*

hvilke indsatser man ville gennemføre, og hvordan de skulle organiseres. Landsbyggefonden støttede langt flere områder end de udpegede 'ghettoer', og flere af dem på listen fik ikke støtte. Der var således ikke nogen sammenhæng mellem ghettolisten og de konkrete indsatser. Alligevel fortsatte skiftende regeringer de efterfølgende år med at offentliggøre listen.

I 2011 skete der et regeringsskifte. Den nye regering forkastede ghettobetegnelsen og vendte tilbage til den gamle betegnelse *udsatte boligområder*, men fortsatte i øvrigt med at offentliggøre en liste.

Ét Danmark uden parallelsamfund 2018

Mens ghettolisten indtil da ikke havde haft betydning for, hvilke udsatte boligområder der blev udvalgt til forbedring, og hvilke indsatser der blev gennemført, så blev listen med den såkaldte ghettolov i 2018 til et stramt styrende instrument. Ghettoloven kan ses som en opfølgning på en vedtagelse i Folketinget den 7.2.2017:

Folketinget konstaterer med bekymring, at der i dag er områder i Danmark, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er over 50 pct. Det er Folketingets opfattelse, at danskere ikke bør være i mindretal i boligområder i Danmark.

I den daværende regerings oplæg til loven i foråret 2018¹ var hovedbegrundelsen for den:

Vi har i årtier lukket for mange flygtninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund.

Desuden stod der i oplægget:

Der er slået huller i Danmarkskortet. Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del af borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig.

Det er således tydeligt, at ghettolovens formål var at ændre beboersammensætningen i multietniske byområder og mindske andelen af etniske minoriteter i dem. Retorikken i oplægget var meget hård med beskyldninger mod beboerne i udsatte boligområder for at ville danne parallelsamfund og ikke ville være en del af det danske samfund. Den er baseret på en række forestillinger om, hvorfor vi har fået boligområder med mange etniske minoriteter, og hvad det betyder at de bor der. Disse forestillinger er imidlertid i stærk modstrid med det vi ved fra forskningen, som beskrevet i kapitel 8 og 9.

Lovens udførelse var baseret på en udpegning af boligområder via statistik om beboersammensætningen. I alt 57 områder med 120.000 beboere blev udpeget som 'udsatte'. Det er ca. 12 pct. af alle almene beboere. Af disse blev 25 områder med 60.000 beboere karakteriseret som ghettoer.

¹ Regeringen 2018. *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*

Hovedelementet i loven¹ var et krav om, at en række udvalgte områder skulle ændres markant i boligsammensætningen og beboerne flyttes væk. Ghattolisten ændredes på en række punkter, og der blev defineret en særlig gruppe kaldet 'hårde ghettoer'. Det er områder, som har været karakteriseret som ghettoer i mindst 4 år efter de nye kriterier. I disse områder var kravet, at andelen af almene familieboliger skulle reduceres til max 40 pct. Dette indebar, at op til 60 pct. af boligerne skulle omdannes til private boliger enten ved salg eller ved nedrivning og nybyggeri. Alternativt kunne man omdanne familieboliger til ældre- eller ungdomsboliger. Loven gav staten mulighed for at ekspropriere boligområder, der ikke levede op til de krævede ændringer. Med aftalen blev desuden målrettet 10 mia. kr. til indsatser i disse boligområder til renovering, huslejenedsættelser, boligsociale indsatser, infrastrukturforbedringer og nedrivninger i 2019-2026. Pengene skulle tages fra Landsbyggefondens midler.

I første runde blev 15 boligområder udpeget som hårde ghettoer. Det blev hurtigt til 16 områder med ca. 46.000 beboere. I løbet af 2019 blev udarbejdet indsatsplaner for områderne og aftaler med ministeriet om, hvordan kravene skulle udmøntes. Det blev til nedrivning af 3.700 boliger, salg af 740, nybyggeri på områdernes areal af 10.000 private boliger og ændring til andre almene boliger af små 900. Planerne betød således, at ca. 4.500 boliger skulle tømmes for beboere, med den konsekvens at ca. 10.000 beboere skulle forlade deres hjem, enten i forbindelse med almindelig fraflytning eller ved tvangsforflytning.

Loven betyder imidlertid at nye områder i fremtiden også vil kunne blive udpeget som hårde ghettoer, hvis de har været på ghettolisten i mere end 4 år. Det var der allerede i 2018 en del områder som var på vej til². Kravene om nedlæggelse af boliger kunne derfor med tiden komme til at omfatte en del flere områder end de første 16.

Aftalen betød desuden, at der blev indført strammere regler for, hvem der kunne flytte ind i udsatte boligområder. Der blev et stop for kommunal anvisning af modtagere af offentlige ydelser til udsatte boligområder. I de såkaldte ghettoer blev der forbud mod at ydelsesmodtagere kunne flytte ind. Såkaldt fleksibel udlejning, som giver fortrinsret til boligsøgende i arbejde eller uddannelse, blev desuden obligatorisk i alle udsatte boligområder.

Erfaringer med indsatserne i Danmark

I forbindelse med alle de gennemførte områdeprogrammer er der blevet gennemført evalueringer. De har vekslet i omfang og dybde. De har ofte haft de samme problemer som nævnt ovenfor for de udenlandske. Desuden har det været et generelt problem, at de har skullet gennemføres ved slutningen af indsatsen, og derfor kun har kunnet registrere de kortsigtede virkninger.

¹ Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om: *Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund*

² Boligselskabernes Landsforening 2018. *De 16 "hårdeste ghettoområder". Dokumentation af de konkrete virkninger af parallelsamfundspakken*

De første indsatser i 80'erne

Evalueringen af denne indsats¹ konkluderede, at den fysiske indsats som sådan var vellykket, idet de fysiske problemer blev reduceret og bebyggelserne blev mere attraktive. Dette førte også i mange tilfælde til en bedring af afdelingernes økonomiske situation, idet problemer med tomme lejligheder blev mindsket. Evalueringen viste imidlertid også, at de sociale problemer i afdelingerne kun i meget lille omfang blev ændret af indsatsen. Rapporten pegede på, at andre indsatser end rent fysiske ville være nødvendige for at gøre noget ved de voksende sociale problemer i mange almene boligområder.

Byudvalgsindsatsen i 90'erne

Evalueringen var en af de mest omfattende, der er gennemført i Danmark og udlandet. Dels blev der indsamlet mange data og gennemført kvalitative undersøgelser, dels gav det store antal af områder mulighed for at gennemføre statistiske analyser af, hvordan de forskellige indsatstyper virkede. Evalueringen undersøgte ikke kun udviklingen i områderne i indsatsperioden, men så også på, om den var anderledes end i den foregående periode, for at kunne vise om områderne havde standset en negativ udvikling. Som i andre evalueringer blev den gennemført for tidligt. Indsatsen var knapt nok færdig.

Hovedkonklusionen på evalueringen² var: 'Byudvalgsindsatsen har betydet, at en negativ udvikling i de støttede boligområder er standset. Den har forhindret, at mange af problemerne i områderne er blevet værre, og har betydet at nogle af dem er blevet mindsket. Men den har ikke fjernet dem'.

Byudvalgsindsatsen medførte således ikke at udsatte boligområder ophørte med at være udsatte, men indsatsen var alligevel ikke uden virkninger.

Der blev peget på, at indsatsen var alt for spredt til for mange boligområder, og tidsbegrænsningen for den sociale indsats var et stort problem. Det var ikke mindst fordi der var en lang startperiode, hvor samarbejdet skulle etableres, og hvor man mange steder reelt startede på bar bund med at planlægge og igangsætte indsatsen. For beboerrådgiverne betød usikre arbejdsvilkår, at mange af dem var på vej mod andre stillinger i god tid før periodens udløb. Reelt var der derfor ofte kun tale om en periode på 1½-2 år, hvor den sociale indsats var på fuld omdrejning. Dette var for kort tid til at give en varig effekt.

Det lykkedes kun at bremse den skæve udvikling i beboersammensætningen - ikke at vende den. I årene 1994-95, før byudvalgsindsatsen startede, var der en relativ stærk stigning i andelen af beboere på overførselsindkomster og et fald i andelen af beskæftigede. Denne udvikling blev bremset væsentligt op i 1996-97, således at fordelingen mellem beboere indenfor og udenfor arbejdsmarkedet næsten blev stabiliseret. Dette på trods af, at den øvrige almene boligsektor fortsatte mod en mere skæv beboersammensætning.

Evalueringen viste³, at fraflytningen fra områderne faldt i indsatsperioden, og der var flere beskæftigede blandt tilflytterne, men beboersammensætningen

¹ Christiansen U. m.fl. 1993. *Bedre bebyggelser - bedre liv?* Statens Byggeforskningsinstitut. SBI-byplanlægning 65.

² Skifter Andersen H. 1999 op.cit.

³ Skifter Andersen H. 1999. *Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997*. Statens Byggeforskningsinstitut

ændredes ikke. Der kom flere indvandrere blandt tilflytterne – især fordi Danmark modtog en del flygtninge i perioden. Sammenlignet med den forudgående periode var tilflytningen af indvandrere dog noget mindre. Desuden var udviklingen i hele den almene boligsektor, og især de nyere bebyggelser, gået mod en etnisk mere skæv beboersammensætning og en lidt øget fraflytning i 1996-97. De støttede områder klarede sig bedre, selv om de var den mest udsatte del af den almene sektor.

En statistisk analyse af sammenhængen mellem *huslejenedsættelsernes* størrelse og til- og fraflytningen, viste at disse havde en direkte og positiv effekt. De medførte en mindre fraflytning – især af beskæftigede og mere ressourcestærke beboere. De havde desuden øget tilflytningen af disse grupper, men kun i kommuner med relativt høje ejerboligpriser. I disse kommuner var der formentligt flere beskæftigede, som ikke havde råd til en ejerbolig.

Den fysiske indsats i bebyggelserne medførte udbedring af byggeskader, renovering og forskønnelse af bygningerne, forbedrede fællesfaciliteter og bedre udearealer. Indsatsen havde en vis betydning for til- og fraflytningen.

Den sociale indsats med beboerrådgivere og tilskud til sociale aktiviteter slog ikke helt så stærkt igennem i de statistiske analyser som de to andre indsatsformer. Indsatsen opfyldte især sit primære formål med at øge de sociale aktiviteter i afdelingerne og gøre flere beboere aktive.

Beboerrådgiverne havde den største effekt med hensyn til at mindske sociale problemer – især problemer med børn og unge. Beboerrådgiverne var det bærende element i den sociale indsats, og har i mange tilfælde været forudsætningen for at de sociale aktiviteter kunne etableres. De havde ofte en central rolle i etableringen af samarbejdet mellem boligområdet og kommunerne¹. Beboerrådgiverne medvirkede også til en bedre udnyttelse af fællesfaciliteterne. Bebyggelsernes omdømme blev desuden i en vis grad forbedret som følge af de sociale aktiviteter, men ikke i områder med mange indvandrere.

I en del bebyggelser lykkedes det med indsatsen at nå nogle af de socialt svage eller problematiske grupper. Der var således stor succes med aktiviteter rettet mod adfærdsvanskelige unge, hvor det, i de tilfælde hvor man bevidst gjorde en indsats, i væsentlig grad lykkedes at reducere problemer med kriminalitet og hærværk fra denne gruppe. En stor del af de igangsatte sociale aktiviteter var imidlertid tilbud til alle beboere, og ikke kun de socialt svage. Det var en udbredt erfaring at disse generelle aktiviteter kun i mindre omfang blev brugt af udsatte grupper som sindslidende, misbrugere og andre med sociale problemer, samt indvandrere². Evalueringen viste således, at de meget svage grupper kun vanskeligt kan løftes gennem bedre trivsel for de stærkere. Derimod lykkedes det i en vis udstrækning med de generelle aktiviteter at nå mellemgruppen af personer, som er uden for arbejdsmarkedet, men ikke har de særligt svære problemer.

En del af indsatsen var direkte rettet mod indvandrere og flygtninge, men aktiviteten nåede ikke helt det omfang som man ønskede fra Byudvalgets side. Indsatsen var - med succes - primært rettet mod en styrkelse af indvandreernes

¹ Vestergaard H. m.fl. 1999. *Byudvalgets boligsociale aktiviteter - 20 eksempler*. Statens Byggeforskningsinstitut. SBI-rapport 311. Hørsholm

² Vestergaard H. m.fl. 1999. op.cit.

egne aktiviteter og netværk, mens den sjældnere sigtede på at øge deres integration i bebyggelserne eller samfundet. Kun få af projekterne - både for kvinder og mænd - var målrettet mod en direkte opkvalificering i forhold til arbejdsmarkedet.

I mange kommuner lykkedes det at etablere et fastere samarbejde mellem boligområderne og den kommunale forvaltning om en særlig indsats for socialt svage i områderne, og opnå en større forståelse i kommunerne for denne indsats. Det lykkedes også i nogle tilfælde at ændre kommunernes generelle sociale indsats mod at være mere "nærmiljøorienteret", dvs. orienteret mod det sociale arbejde i boligområder. Men der var også mange kommuner, hvor byudvalgssamarbejdet ikke satte sig mange spor i socialforvaltningernes generelle praksis, og det var mange steder svært at inddrage andre forvaltninger i indsatsen.

Evalueringen undersøgte ikke de individuelle virkninger for beboerne. En senere undersøgelse¹ viste at flere af beboerne kom i arbejde, selv om der ikke var særlige beskæftigelsesforanstaltninger, men de blev ikke nødvendigvis boende i områderne.

Kvarterløft

Der blev gennemført to evalueringer². En af den første bølge 1997-2001 med 7 områder og endnu en af den anden bølge 2002-08 med 5 områder. Vurderingskriterierne i evalueringen var opdelt i 4 grupper: 1. Omdømme, samt til- og fraflytning, 2. Udviklingen i beboersammensætning i forhold til kommunens, samt beskæftigelse og sociale forhold, 3. Fysiske forhold. 4. Byfunktioner og forsyning med service

En mere generel konklusion på evalueringen af de første syv kvarterløft, som blev gennemført i perioden 1997-2002, var følgende³:

Udviklingen i kvarterne har været meget forskellig, men som helhed er det lykkedes med indsatsen at skabe ændringer, som har gjort kvarterne mere attraktive og beboerne mere positive. Disse holdningsændringer blandt beboerne er delvist slået igennem i ændringer i til- og fraflytningen, men har, med en enkelt undtagelse, endnu ikke - på den korte tid indsatsen har været i gang - ført til en mere blandet beboersammensætning i kvarterne.

Et af de overordnede mål med kvarterløftene var at forbedre områdernes omdømme og forbedre stedsidentiteten hos beboerne, fordi dette er en forudsætning for en positiv selvforstærkende udvikling i kvartererne. Dette lykkedes stort set i næsten alle kvartererne. Det satte sig spor i en reduktion af ønsker om fraflytning og i en lavere flyttehyppighed.

Effekterne var generelt noget større i de ældre byområder end i de nyere almene. Årsagerne var, at de ældre kvarterer primært havde fysiske problemer,

¹ Christensen G. 2013. *Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan? Kraks Fond Byforskning*

² Skifter Andersen H. og Kielgast L. 2003 op.cit. og Skifter Andersen H. m.fl. 2009 op.cit.

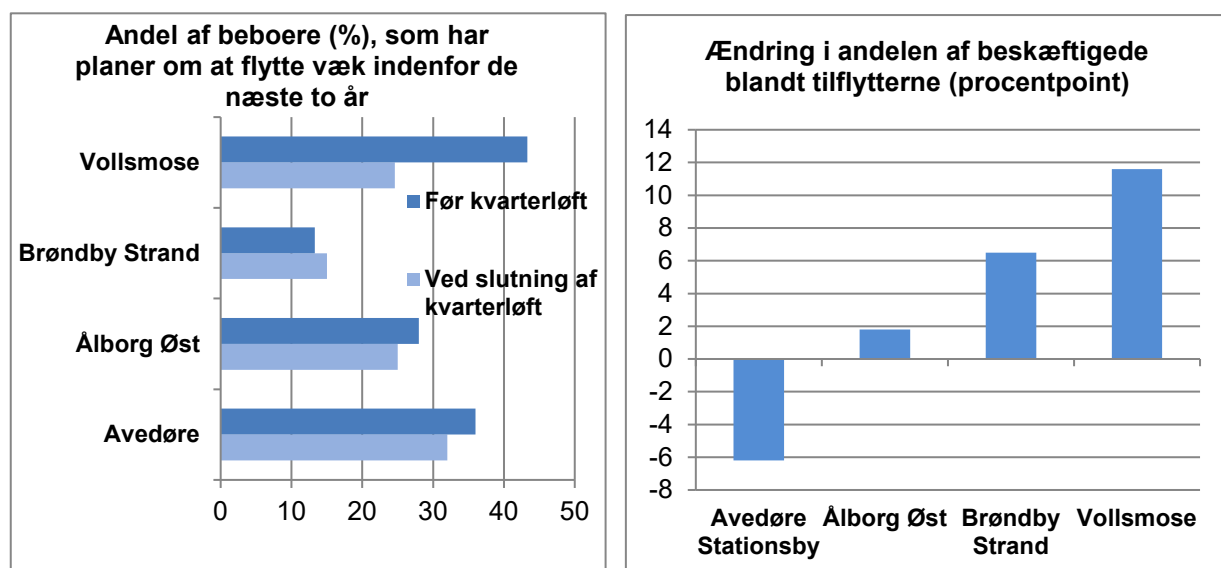
³ Skifter Andersen H. og Kielgast L. 2003 op.cit.

som man kunne gøre noget ved, mens det var sværere at fjerne de sociale problemer og det dårlige omdømme i de almene boliger. Et område fra mellemkrigstiden i Københavns Nordvest område klarede sig dog dårligere - tilflytningen var fortsat præget af arbejdsløse. Omvendt fik det almene boligområde Vollsmose den mest succesfulde udvikling af alle områderne.

Nogle af de mest markante succeser i indsatserne var bekæmpelse af kriminalitet og bestræbelser for at få unge væk fra gaden og i gang med arbejde og uddannelse. En særlig succes var et projekt i Vollsmose, hvor man bekæmpede kriminaliteten ved at tage fat i de familier, som de fleste af de unge kriminelle kom fra. Tryghedsskabende fysiske ændringer, som mindskede utrygge steder, havde desuden en væsentlig betydning for at trygheden steg i nogle af områderne.

Der var også indsatser som var mindre succesfulde. Forsøg på lokal erhvervsfremme havde ikke nogen særlig effekt, og ændrede anvisningsregler virkede ikke i områder, hvor boligmarkedet ikke var presset. Beskæftigelsesindsatser fik flere i arbejde, men mange af dem flyttede bagefter fra områderne og blev erstattet af nye arbejdsløse.

Som ovenfor beskrevet var der fire almene boligområder. De fik en meget forskellig indsats mht. omfanget og karakteren af indsatsen. Vollsmose fik den mest omfattende indsats, men den bestod fortrinsvis af sociale tiltag. Brøndby Strand og Avedøre fik næsten kun fysiske indsatser (se figur 10.3). Evalueringen viste at kvarterløftet havde lang den stærkeste effekt i Vollsmose, hvor andelen af beboerne, som mente området havde et dårligt omdømme, faldt fra 77 til 54 pct. Det var opfattelsen, at dette primært skyldtes færre sociale problemer. I de øvrige områder var ændringerne i omdømmet små, og i Aalborg Øst gik de endda i den forkerte retning. Udviklingen med hensyn til, hvor mange der ønskede at flytte væk, og udviklingen i andelen af beskæftigede blandt tilflytterne, var også væsentligt mere positiv i Vollsmose, som det fremgår af figur 10.4.



Figur 10.4. Udviklingen under kvarterløftperioden, hvad angår til- og fraflytning, i de fire almene kvarterløft¹

¹ Kilder: Skifter Andersen H. og Kielgast L. 2003 op.cit. og Skifter Andersen H. m.fl. 2009 op.cit.

Ud fra denne sammenligning er det nærliggende at konkludere, at sociale indsatser på kort sigt har en væsentlig større effekt end fysiske. Men der kan være en risiko for, at effekterne bliver rullet tilbage med tiden, hvis man ikke følger op på indsatserne. Vollsmose var langt det mest udsatte af de fire områder, hvor beskæftigede og studerende kun udgjorde 30 pct. af tilflytterne før kvarterløftet. Kvarterløftet betød at Vollsmose kom op på samme niveau som de øvrige mht. dårligt omdømme, utryghed og ønsker om fraflytning, men havde, trods den positive udvikling, stadig færre beskæftigede blandt tilflytterne. Konklusionen for Vollsmose var således, at indsatserne havde haft stor effekt, men området var fortsat udsat og langt fra at være 'normaliseret'. De øvrige områder havde kun fået mindre forbedringer i deres position på kort sigt, men indsatsen styrkede områderne og ville formentlig give flere positive effekter på længere sigt.

Landsbyggefondens indsatser

Som beskrevet ovenfor støttede Landsbyggefonden sociale, fysiske og økonomiske indsatser i mere end 600 boligafdelinger i perioden 2000 til 2014.

Evalueringerne af indsatserne har lidt af de sædvanlige ovennævnte problemer. De blev foretaget for tidligt, før effekterne var slået rigtigt igennem, og det har været svært at udrede, hvilke indsatser der havde hvilken effekt. De er ofte baseret på udsagn fra projektledere og boligselskaber eller på beboersurveys – i nogle tilfælde på data om beboerændringer og flytninger. Med en enkelt undtagelse, hvor man har målt beboernes vurderinger af området både før og efter indsatsen, så er evalueringerne baseret på mere usikre tilbageskuende subjektive opfattelser af, hvilke forbedringer der er opnået.

Det gælder ikke mindst for evalueringerne af de fysiske indsatser. Beboere og boligselskaber var normalt tilfredse med indsatserne, og mente at det havde forbedret bebyggelsens omdømme¹, men det var ikke muligt at afdække effekterne på områdernes udsathed. En generel konklusion fra en af evalueringerne² var, at der er *'flere tegn på, at de fysiske renoveringer har medvirket til at fremtidssikre boligafdelingerne og forbedre de sociale forhold i de udsatte boligområder. I flere boligafdelinger er tomgang afviklet, og i andre meldes om ventelister til boliger, man tidligere havde svært ved at udleje'*.

En af ideerne, om årsagerne til de udsatte boligområders problemer, har været at de er fysisk isoleret fra omverdenen (se Kapitel 9). Der har derfor været en række indsatser med det formål at bryde denne isolation ved at nedbryde fysiske barrierer og ved at bygge bro og skabe sammenhænge mellem almene boligområder og omgivende bykvarterer, fx ved at tynde ud i træer og fjerne hegn og nedrive boligblokke, der virker som barrierer. Man har også forsøgt at bryde isolationen ved at anlægge stisystemer og etablere aktiviteter, der trækker folk ind i området. Ideen har været, at flere mennesker i området ville skabe mere tryghed, men en af evalueringerne har vist, at der ikke har været en forbedring

¹ Jæger M. M. 2008. *Mere attraktive almene boliger?* Effektevaluering af omprioriteringsloven 2000. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

² Bech-Danielsen C. og Mechlenborg M. 2017 *Renovering af almene boligområder*. Evaluering af fysiske indsatser gennemført i perioden 2014-2016. SBI 2017:11, Statens Byggeforskningsinstitut

af trygheden i de berørte områder¹. En anden viste at beboerne ikke var udeelt tilfredse med at der 'går fremmede rundt' i deres område².

En anden måde at skabe kontakt til omverdenen har været at etablere funktioner og mødesteder i bebyggelserne, som kan tiltrække brugere udefra. Det har der været en vis succes med i nogle tilfælde³.

De boligsociale indsatser er også blevet evalueret gennem udsagn fra de involverede projektledere, som – uden nærmere dokumentation – mente, at indsatser målrettet boligområdets omdømme havde haft en positiv betydning for omdømmet og at indsatser målrettet socialt udsatte voksne øgede trivslen for denne gruppe⁴.

Der har især været fokus på indsatsernes betydning for unges kriminalitet og uddannelsesaktivitet. Det vurderes at disse boligsociale indsatser også har haft en positiv virkning på generelt at øge trygheden blandt beboere i de støttede boligområder. Det skete både gennem de deciderede tryghedsskabende indsatser og gennem at foregribe, at børn og unge havde kriminel aktivitet. Analyser af hvilke unge, der deltog i indsatserne, viste at deltagerne fortrinsvist kom fra mere socialt udsatte familier⁵. Det vurderedes at indsatserne i høj eller meget høj grad bidrog til at denne målgruppe styrkede deres deltagelse i positive faglige og sociale fritidsaktiviteter, og at de fik flere positive sociale relationer med andre jævnaldrende og rollemodeller. Målinger af udviklingen i ungdomskriminaliteten viste, at der skete et betydeligt fald i disse udsatte områder, mens niveauet var uændret i befolkningen som helhed. Ungdomskriminaliteten i de udsatte boligområder var dog fortsat noget højere end udenfor.

En evaluering af indsatsernes betydning for unge⁶ konkluderede, at '*Centrale aktører på skole- og uddannelsesområdet vurderer, at de boligsociale indsatser har en positiv virkning på børn og unges motivation for uddannelse, deres selv-tillid og deres sociale relationer*'. Evalueringen viste at børn og unge i boligområder, med en boligsocial indsats, kom op på samme niveau som børn og unge andre steder med hensyn til det faglige niveau i skolen, færdiggørelse af folkeskolens afgangseksamen og påbegyndelse af uddannelse. De børn og unge, der deltog i bestemte boligsociale skole- og uddannelsesaktiviteter, fik desuden

¹ Jæger M. M. 2008 op.cit.

² Bech-Danielsen C. og Mechlenborg M. 2017 op.cit.

³ Clementsen A. m.fl. 2020. *Sociale møder i udsatte boligområder*. Center for Boligsocial Udvikling

⁴ Christensen G. m.fl. 2010. *Boligsociale Indsatser og Huslejestøtte*. Kortlægning og Programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-Pulje. Socialforskningsinstituttet

⁵ Christensen G. m.fl. 2019. *Boligsociale indsatser bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder* – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. VIVE Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

⁶ Christensen G. m.fl. 2018. *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatser bidrag* – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. VIVE

en væsentlig bedre tilknytning til uddannelsessystemet end andre børn og unge i boligområderne, der ikke deltog i disse aktiviteter.

Støtte til huslejenedsættelser havde primært til formål at mindske fraflytningen og øge tilflytningen af beboere i beskæftigelse. Der blev ikke foretaget analyser af effekter på tilflytningen, men evalueringen¹ konkluderede, at huslejenedsættelserne gav beboerne større lyst til at blive boende i boligområdet og deltage i flere sociale aktiviteter.

Endelig var det inkluderet i indsatserne, at boligområderne mere aktivt skulle anvende særlige anvisningsregler for at regulere tilflytningen, med det formål at få flere tilflyttere i beskæftigelse og ændre beboersammensætningen. Der blev især anvendt *Fleksibel udlejning* som gav mulighed for at springe ventelisten til ledige almene familieboliger over efter særlige kriterier, fx forrang til borgere i beskæftigelse, under uddannelse, pendlere eller tilflytter til kommunen i beskæftigelse, og *Kombineret udlejning*, som gav mulighed for at afvise ansøgere, som var modtagere af kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse. Der var også givet mulighed for at boligselskabet kunne annoncere ledige boliger udenom ventelisten, og lade lejligheder stå tomme, hvis der kun var arbejdsløse på ventelisten. Endelig kunne man give økonomisk støtte til at få arbejdsløse til at fraflytte.

I evalueringen² af forløbet 2006-10 gav kommuner og boligselskaber udtryk for at anvisningsreglerne havde en positiv effekt på tilflytningen. Den statistiske analyse af beboerændringer i områderne var imidlertid ikke helt så positiv. Evalueringen konkluderede:

Hverken i forhold til uddannelse, beskæftigelse, indkomst eller etnicitet ser de undersøgte udlejningsredskaber ud til at have gennemslagskraft. Lokalt kan der være gode erfaringer med at anvende eksempelvis fleksibel udlejning, mens vi, når vi sammenligner alle boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, og som har tilkendegivet at bruge forskellige udlejningsredskaber, ikke finder, at der sker ændringer i beboersammensætningen

En årsag til forskelle i vurderingerne kan være at det måske lykkedes at ændre sammensætningen af tilflytterne, men at mange af de beskæftigede flyttede hurtigt igen.

Nyere projekter med aktiv beboerudskiftning

I to nyere indsatser, Gellerupparken i Aarhus og Aalborg Øst i Aalborg, har man gennemført større ændringer af boligerne, som medførte udskiftning af beboerne.

Projektet i Aalborg Øst omfattede 1.500 boliger. Der gennemførtes et begrænset antal nedrivninger (56). Den største udskiftning af beboerne skete i forbindelse med renovering af boligerne. Tre ud af fem beboere blev udskiftet over en

¹ Jæger M. M. 2008 op.cit.

² Christensen G m.fl. 2015. *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte Boligområder*. Evaluering af brugen af anvisnings- og Udlejningsredskaber som led i landsbyggefondens 2006-10-midler. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

seks årig periode. En evaluering¹ har vist, at den sociale sammensætning af tilflyttere ændredes væsentligt. Beskæftigelsen blandt nytillflyttede beboere blev knap 20 pct.-point højere i 2017 end i 2011. Tilsvarende faldt andelen af personer uden for arbejdsmarkedet blandt tilflytterne. Udviklingen medførte en gennemsnitlig stigning i beskæftigelsen for beboerne, men denne stigning skyldtes de nytillflyttede, mens de oprindelige beboere ikke kom mere i beskæftigelse.

Aalborg projektet synes således at vise de samme resultater som de udenlandske indsatser med beboerudskiftning, som beskrevet ovenfor. Det kan lykkes at få nye grupper af beboere ind i omdannede boliger, men det ændrer ikke meget i de sociale forhold for de beboere, som er blevet tilbage fra tidligere. Foreløbigt har teorien om positive neighbourhood effects af beboerændringer således ikke kunnet verificeres.

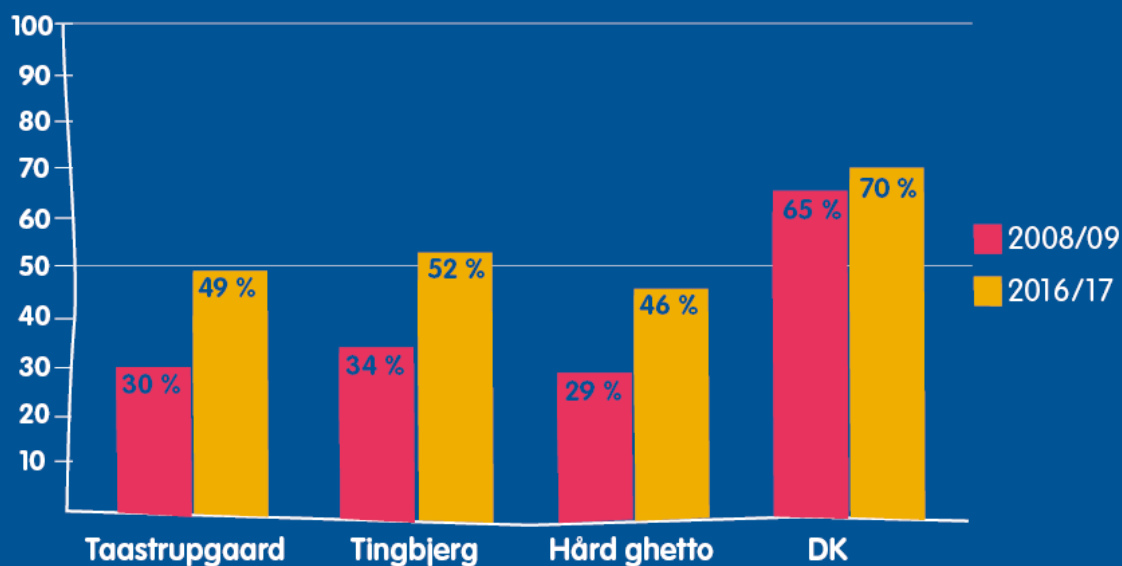
Konklusioner på de danske områdeindsatser

Som beskrevet er det en meget usikker viden, vi har om effekterne af de omfattende indsatser i udsatte boligområder i Danmark, og hvilke indsatser der har hvilke virkninger. Især ved vi ikke noget om effekterne på længere sigt. Men det er vel ikke forkert at konkludere, at indsatserne først og fremmest har forhindret områderne i at blive så hårdt problemramte, at det har været nødvendigt med nogle af de drastiske tiltag, der er set i andre lande med helt eller delvis nedrivning. Der er mange områder, som er blevet rimeligt velfungerende, og forholdene for beboerne er blevet bedre, men det har vist sig svært, som i udlandet, helt at fjerne stigmatisering og lav social status fra områderne. De er ikke kommet helt ud af deres position som 'udstødte' områder. I nogle tilfælde har det været relevant at gennemføre nye indsatser nogle år efter, og det har som regel været nødvendigt i et eller andet omfang at fortsætte med at støtte områderne med forskellige løbende indsatser for at undgå en ny deroute. De nyeste forsøg med beboerudskiftning har vist, at man i en vis udstrækning på kortere sigt kan ændre beboersammensætningen, men vi ved ikke om det også holder på lang sigt, og vi ved ikke i hvor høj grad udflytningen af beboere fører til en social belastning af andre områder.

De sociale indsatser i de udsatte boligområder har derimod haft markante effekter. Det er især indsatserne overfor unge som har virket. I figur 10.5 er vist resultaterne fra en undersøgelse af udviklingen i, hvor mange unge der får uddannelse.

¹ BL – Danmarks Almene Boliger 2019. *De første resultater af Aalborg-modellen*. BL-ANALYSE

Andel 27-28-årige som har afsluttet en erhvervskompetencegivende uddannelse



Figur 10.5. Udviklingen fra 2008/09 til 2016/17 i andelen af unge 27-29 år i udsatte boligområder, som har afsluttet en erhvervskompetencegivende uddannelse¹.

For alle de såkaldte 'hårde ghettoer' steg andelen af unge med uddannelse fra 29 til 46 pct. – en stigning på 60 pct. på otte år. En anden undersøgelse² har vist at andelen af skoleelever i de såkaldte ghettområder, som fik mindst 02 i dansk og matematik steg fra 60 pct. i 2002 til mere end 80 pct. i 2014, og nu næsten ligger på niveau med landsgennemsnittet.

Der er også sket væsentlige fremskridt med hensyn til kriminaliteten blandt unge. I 2000 havde 5.9 pct. af de unge i ghettområderne en dom for kriminalitet. Dette var faldet til 4,5 pct. i 2016³, et fald på 25 pct.. Også en anden undersøgelse⁴ har vist en faldende kriminalitet blandt unge generelt og især i udsatte boligområder.

¹ KAB: *Flittige unge i Tingbjerg og Taastrupgaard*. Baseret på en undersøgelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
<https://www.kab-bolig.dk/nyheder/2019/flittige-unge-i-tingbjerg-og-taastrupgaard>

² Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018. *Opvækst i ghettområder*. Økonomisk analyse no. 29.

³ Deloitte og Kraka 2018. *En lysere fremtid for unge ghettobeboere*.

⁴ Christensen G. m. fl. 2019. *Boligsociale indsatsers bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder*. VIVE

Denne bog er tænkt som grundlag for undervisning på universiteter, professionshøjskoler og i en vis udstrækning også i gymnasier. Den giver en relativ koncentreret fremstilling af vores viden om de mange emner som boligforskningen har beskæftiget sig med. Det er bl.a. boligens betydning for os som levested og hjem, hvilke forhold ved boligen forskellige mennesker lægger vægt på, hvorfor og hvornår vi skifter bolig, samt boligens økonomiske betydning, boligmarkedet og boligpolitikken. Den beskriver desuden årsagerne til segregation – hvorfor forskellige mennesker bor forskellige steder i byerne – og årsagerne til at vi har de såkaldte udsatte boligområder. Endelig gennemgås erfaringerne med forbedringsindsatser i udsatte boligområder i Danmark og i udlandet.

1. udgave, 2021

ISBN 978-87-563-1989-8



BUILD
AALBORG UNIVERSITET