

Aalborg Universitet



Boligorganisationers nye rolle

Et litteraturstudie af boligorganisationers ændrede roller i et nordisk og europæisk perspektiv

Olesen, Kristian

Publication date:
2023

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Olesen, K. (2023). *Boligorganisationers nye rolle: Et litteraturstudie af boligorganisationers ændrede roller i et nordisk og europæisk perspektiv*. Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

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.

Fremtidens boligorganisation - hvordan kan boligorganisationer skabe bæredygtige byområder?

Arbejdsrapport 1

Boligorganisationers nye roller. Et litteraturstudie af boligorganisationers ændrede roller i et nordisk og europæisk perspektiv.



Titel	Boligorganisationers nye roller
Undertitel	Et litteraturstudie af boligorganisationers ændrede roller i et nordisk og europæisk perspektiv
Udgivelsesår	2023
Forfatter	Kristian Olesen
Bidrag fra	Matthew Howells, Claus Bech-Danielsen og Enza Lissandrello
ISBN	978-87-94480-00-0
Støttet af	Realdania og Landsbyggefonden
Udgiver	Institut for Planlægning, Aalborg Universitet. Rendsburggade 14, 9000 Aalborg

Indhold

Forord	3
1. Indledning	4
2. Boligorganisationernes ændrede rolle i et europæisk perspektiv	6
2.1 Fra velfærdstat til markedstænkning.....	6
2.2 Social housing sektorens organisering i Europa.....	6
2.3 Udviklingstrends i de europæiske boligorganisationer.....	9
3. Boligorganisationernes nye roller og identitet – en teoretisk forståelsesramme	12
3.1 Boligorganisationer som social enterprises	12
3.2 Strategisk tænkning i boligorganisationer	13
3.3 Hvordan organisationer reagerer på forandringer i deres omgivelser	14
3.4 Boligorganisationernes arketyperiske roller	15
4. Boligorganisationernes rolle i en nordisk kontekst.....	18
4.1 Social housing i de nordiske lande	18
4.2 Danmark	19
4.3 Finland	20
4.4 Norge	21
4.5 Sverige.....	21
4.6 Fire lande – fire boligorganisationsroller	22
4.7 Segregering i udsatte boligområder og bystrategiske initiativer.....	24
5. Konklusion	26
Referencer	29

Forord

Denne arbejdsrapport præsenterer de første resultater fra forskningsprojektet *Fremtidens boligorganisation: hvordan kan boligorganisationer skabe bæredygtige byområder?* Forskningsprojektet udføres af Institut for Planlægning og BUILD på Aalborg Universitet, og projektet er støttet af Realdania og Landsbyggefonden.

Formålet med forskningsprojektet er at sætte fokus på boligorganisationers nye rolle som strategisk byudvikler. Udfordringerne i udsatte boligområder har gjort det klart, at boligorganisationer er nødt til at spille en mere aktiv og strategisk rolle, hvis almene boligområder skal udvikle sig til bæredygtige byområder, der udgør en integreret del af byen. Samtidig er boligorganisationerne i højere grad end tidligere nødt til at samarbejde med kommuner og private aktører. Dette skaber et behov for en helt anden tilgang og strategisk tænkning, end hvad mange boligorganisationer tidligere har været vant til. Et centralt spørgsmål i dette forskningsprojekt er derfor, hvordan boligorganisationer forstår deres nye roller, og hvordan boligorganisationerne kan blive gearret til at varetage rollen som strategisk byudvikler.

I dette forskningsprojekt sætter vi fokus på, hvordan udvalgte boligorganisationer arbejder strategisk med at omdanne almene boligområder. Vi bruger de planer, boligorganisationen har for omdannelsen af et konkret område som et spejl til at forstå, hvordan boligorganisationen tænker bystrategisk og ser sig selv som organisation. Vi sætter også fokus på, hvordan boligorganisationen samarbejder med kommunen og private aktører i omdannelsen af området. De fire cases i projektet er: Kildeparken ved Himmerland Boligforening, Tingbjerg ved SAB v. KAB og fsb, Ringparken ved FOB og Stengårdsvej ved Ungdomsbo.

Denne rapport er den første af tre arbejdsrapporter, der vil blive udarbejdet i projektet. Rapporten undersøger, hvilke karakteristika der er kendetegnende for boligorganisationernes nye rolle som strategisk byudvikler, samt hvilke erfaringer boligorganisationer i andre lande har gjort sig med strategisk planlægning i en nordisk og europæisk kontekst. Rapporten bygger på et litteraturstudie af forskningsartikler og bøger, der beskriver udviklingen af *social housing* sektoren i Europa, og hvordan de europæiske boligorganisationer har udviklet sig de seneste 20-30 år. Den europæiske forskning har primært beskæftiget sig med, hvordan boligorganisationerne har ændret sig i Holland og England. Dette perspektiv suppleres i denne rapport med et mere dybdegående litteraturstudie af udviklingen af *social housing* sektoren i de nordiske lande, og dennes betydning for de nordiske boligorganisationers roller. Studiet af den akademiske litteratur er blevet suppleret med rapporter fra *social housing* sektoren, såsom rapporter fra *Housing Europe* og *NBO Housing Nordic*. Disse er primært blevet brugt til at opnå en indsigt i opbygningen og andelen af *social housing* i de forskellige europæiske og nordiske lande. Den indsigt, vi har opnået fra litteraturstudiet, er blevet suppleret med et interview med *NBO Housing Nordic*.

Vi håber, at denne rapport kan inspirere og være med til at danne en forståelsesramme for de danske boligorganisationers og andre aktørers strategiske arbejde med at omdanne almene boligområder til bæredygtige byområder.

Kristian Olesen
Lektor i strategisk byplanlægning
Institut for Planlægning, Aalborg Universitet

1. Indledning

Formålet med denne rapport er at tegne et billede af boligorganisationernes nye roller i et europæisk og nordisk perspektiv. Den almene boligsektor, eller hvad der mere generelt betegnes som *social housing* i en europæisk kontekst, er organiseret vidt forskelligt fra land til land. I mange europæiske lande er *social housing* forbeholdt de, der ikke har mulighed for at anskaffe sig egen bolig, eller de allersvageste i samfundet. I Danmark, og f.eks. Sverige, er *social housing* derimod almen(nyttig) og henvender sig til den brede befolkning. Der er også stor forskel på, hvor stor en andel *social housing* udgør af den samlede boligmasse. I en europæisk kontekst ligger Danmark forholdsvist højt, idet ca. 21% af boligmassen udgøres af almene boliger. Danmark overgås kun af Holland (29%), Østrig (24%), Skotland (24%) og Nordirland (24%) i denne sammenhæng.¹ Der er også forskel på, hvem der ansvarlig for og administrerer *social housing*. I mange europæiske lande varetages denne opgave af en kommunalt-drevet boligorganisation, som f.eks. de svenske kommunale *bostadsföretag*, mens opgaven i andre lande, herunder Danmark og Holland, varetages af private boligorganisationer. I denne rapport benyttes *boligorganisationen* som en generisk betegnelse, der dækker over både kommunale og private udbydere af *social housing*. Ligeledes benyttes *social housing* som en generisk betegnelse for boliger, der udbydes af boligorganisationer, uanset om disse er tiltænkt den brede befolkning eller forbeholdt samfundets svageste.

På trods af disse forskelle på hvordan *social housing* er organiseret i forskellige europæiske lande, så ses der en klar tendens til, at denne sektor har været under kraftig omstrukturering de seneste 20-30 år, og at det i høj grad er de samme faktorer, som har bidraget til denne omstrukturering. *Social housing* sektoren spillede en vigtig rolle i opbygningen af velfærdsstaten i mange nord- og vesteuropæiske lande, men siden 1980'erne er *social housing* sektoren kommet under pres fra især borgerlige regeringers ønske om at liberalisere sektoren i tråd med en neoliberal ideologi om at understøtte boligejerskab og lade det frie marked overtage flere og flere af statens opgaver. Dette har både ført til en nedgang i andelen af *social housing* i Europa, men også til omstrukturering af *social housing* sektoren generelt. Kendetegnende for udviklingen i mange europæiske lande er, at staten har trukket sig tilbage, reduceret de statslige støtteordninger og overladt et større og større ansvar (både socialt og økonomisk) til boligorganisationerne. Samtidig med og som en konsekvens af denne udvikling har boligorganisationerne i flere europæiske lande udviklet sig til i højere grad at være selvstændige organisationer, der opererer på markedsvilkår.

I en europæisk sammenhæng er Danmark et af de få lande, hvor omstrukturen af *social housing* sektoren ikke har medført en nedgang i andelen af *social housing*.² Alligevel kan der drages mange paralleller mellem udviklingen i *social housing* sektoren på europæisk plan, og den vi har oplevet herhjemme. Det giver derfor god mening at spejle udviklingen i den almene boligsektor i Danmark i generelle nordiske og europæiske tendenser.

Diskussionen om betalbare boliger i Europa de seneste 5-10 år har dog givet ny næring til diskussionen om *social housing* sektorens rolle i samfundet. I flere europæiske lande ses der en tendens til, at afviklingen af *social housing* er stoppet, og at der igangsættes flere initiativer til at øge andelen af *social housing*.³ Samtidig har coronakrisen og senest energikrisen i Europa været med til at understrege konsekvenserne af den stigende ulighed i Europa, ikke mindst når det kommer til boligpolitik. Housing Europe har da også påpeget, at der er et behov for markante investeringer i *social housing* sektoren i Europa i kommende år.⁴

Social housing sektoren har måske traditionelt haft et lidt støvet rygte (især blandt de mere liberalt tænkende), men *social housing* sektoren har de seneste 20 år gennemgået en professionalisering, hvilket betyder, at mange europæiske boligorganisationer i dag er store professionelle organisationer, der på mange måder agerer som private markedsaktører. Det er derfor i høj grad på tide, at der sættes forskningsmæssigt fokus på boligorganisationernes transformation og nye roller.

Imens der har været forsket en del i, hvordan *social housing* sektoren er indrettet og har udviklet sig i de fleste europæiske lande de seneste 30-40 år, ikke mindst set i lyset af liberaliserings- og privatiseringsbølgerne fra 1980'erne og frem, så har det været mere småt med studier, der specifikt fokuserer på, hvilken betydning disse ændringer har haft for boligorganisationerne og deres rolle. I takt med at boligorganisationerne har fået friere roller, så er der dog udgivet flere studier, som specifikt har undersøgt, hvordan boligorganisationerne har udnyttet dette frihedsrum og indtaget nye roller, men også de udfordringer og dilemmaer som boligorganisationerne står overfor i denne transformationsproces. Det er således denne forholdsvis nye og stadig ret begrænsede litteratur, vi ønsker at afdække i denne rapport.⁵

Formålet med denne rapport er at belyse boligorganisationernes ændrede rolle set i et europæisk og nordisk perspektiv. Konkret er formålet at undersøge, hvilke karakteristika der er kendetegnende for udviklingen af *social housing* sektoren i andre europæiske lande, og hvordan boligorganisationernes identitet og samfundsmæssige rolle har udviklet sig, samt hvilke samfundsmæssige strukturer og udviklingstrends der har bidraget til at understøtte denne udvikling. Det har også været formålet at afdække, hvilke dilemmaer de europæiske boligorganisationerne står overfor i ønsket om at udvikle deres organisation, og samtidig fastholde de idealer som *social housing* sektoren bygger på. Endeligt har det været et specifikt ønske at afdække, i hvor høj grad boligorganisationerne begynder at spille en mere central rolle i byfornyelses- og omdannelsesprojekter og dermed begynder at agere som strategiske byudviklere.

Rapporten består af fem kapitler. I kapitel 2 beskrives *social housing* sektorens organisering og udvikling i Europa. Det beskrives, hvordan *social housing* sektoren i Nordvesteuropa har udviklet sig fra at være en integreret del af velfærdsstaten til i højere grad at være en delvis uafhængig sektor, der operer ud fra markedslignende principper. Det beskrives også, hvilken betydning denne udvikling har haft for boligorganisationernes virke, og hvordan boligorganisationerne har indtaget nye roller. Kapitel 3 præsenterer en teoretisk forståelsesramme, der mere indgående sætter fokus på boligorganisationernes nye roller og identitet. Boligorganisationen beskrives som et *social enterprise*, der forsøger at balancere sociale og økonomiske hensyn. Det beskrives også, hvilke muligheder boligorganisationerne har for at agere strategisk i forhold til de forandringer, der opleves i sektoren. Afslutningsvis opstilles fire arketyper som boligorganisationerne kan vælge at indtage alt efter deres prioritering mellem forskellige hensyn. I kapitel 4 sættes der fokus på *social housing* sektorens opbygning og udvikling i en nordisk kontekst. Det beskrives, hvordan *social housing* sektoren har udviklet sig i Danmark, Finland, Norge og Sverige, og hvilken betydning denne udvikling har haft for boligorganisationerne i det enkelte land. Det beskrives, hvordan boligorganisationerne i de nordiske lande i høj grad har indtaget forskellige roller i forhold til de fire arketyper, som blev præsenteret i kapitel 3. I kapitel 5 opsummeres rapportens vigtigste konklusioner.

2. Boligorganisationernes ændrede rolle i et europæisk perspektiv

Store samfundsmæssige, økonomiske og politiske ændringer har i løbet af de seneste 30-40 år fundamentalt ændret den måde *social housing* tænkes og administreres på i Europa. Dette har betydet, at boligorganisationerne har været nødt til at gentænke og genopfinde deres samfundsmæssige rolle og position i forhold til staten, markedet og civilsamfundet.⁶ Formålet med dette kapitel er at beskrive disse samfundsmæssige ændringer, og hvilken betydning de har haft for boligorganisationernes rolle i samfundet.

2.1 Fra velfærdstat til markedstænkning

Social housing sektoren spillede en vigtig rolle i opbygningen af velfærdsstaten i mange lande i Nordvesteuropa i perioden efter Anden Verdenskrig, hvor der blev investeret markant i boligudbygningen for at imødekomme manglen på sunde og tidssvarende boliger. Dette skete især i de lande, hvor der var et ønske om at udbyde *social housing* til den brede befolkning. Med den økonomiske krise i slutningen af 1970'erne og op gennem 1980'erne ændrede mange europæiske velfærdsstater boligpolitik. Ideen om den store velfærdsstat blev afløst af et neoliberalt tankesæt om at lade markedet og den private sektor stå for boligudbygningen.⁷ De statslige instrumenter og virkemidler blev indrettet efter at understøtte boligejerskab, og statsstøtten til *social housing* sektoren blev kraftigt reduceret eller skåret helt væk. Resultatet blev, at nybyggeriet i *social housing* sektoren i Europa i de efterfølgende årtier var yderst begrænset.

I flere lande i Nordvesteuropa blev der også op gennem 1980'erne og 1990'erne ført en aktiv boligpolitik, der havde til formål at reducere *social housing* sektoren markant. Det mest markante eksempel er Margaret Thatcher's *Right to buy*-politik i Storbritannien i 1980'erne, der gjorde det yderst favorabelt for lejere i *social housing* sektoren at købe deres bolig. Det var i høj grad middelklassen og den bedre stillede del af arbejderklassen, som benyttede sig af denne mulighed, og det var typisk også de mest attraktive dele af *social housing* segmentet, der blev opkøbt.⁸ Denne *cherry picking* har medført, at en stor del af de attraktive boligenheder er forsvundet ud af *social housing* sektoren i England, og at det i højere grad end tidligere nu kun er de lavere socio-økonomiske klasser og de allersvageste borgere, som bor i *social housing*.⁹

Samtidig begyndte mange europæiske lande at opleve en stigende immigration af flygtninge og indvandrere, og for en stor del af disse tilflyttere var *social housing* sektoren den eneste reelle mulighed for en bolig. Vi ser således en stigende residualisering og segregering af boligmarkedet fra 1980'erne og frem i mange europæiske lande. Samtidig begynder der også at komme fokus på socio-økonomisk udfordrede boligområder, ofte beliggende i udkanten af de større byer, og i takt hermed kommer der også et større fokus på segregering og ghettoisering i Europa.¹⁰

Konsekvensen af denne udvikling har været, at *social housing* områder i stigende grad politisk ikke kun er blevet opfattet som steder, hvor samfundsmæssige problemer koncentrerer, men også som problematiske i sig selv. Vi ser derfor flere eksempler på politiske initiativer, der målrettet søger at reducere *social housing* sektoren markant, eller at introducere markedslygnede principper i *social housing* sektoren inspireret fra den private sektor. *Social housing* sektoren er om noget blevet en ideologisk kampplads på tværs af Europa. Disse ideologiske forsøg på at forandre *social housing* sektoren kan ses som en del af større samfundsmæssige forandringer og forsøg på omstrukturere velfærdsstaten og betegnes ofte som en neoliberalisering.¹¹

2.2 Social housing sektorens organisering i Europa

Der er store forskelle på, hvordan *social housing* sektoren i dag er organiseret i forskellige europæiske lande. I nogle lande er *social housing* sektoren almen og henvender sig til den brede befolkning.¹² Det gælder for eksempel Holland, Østrig, Danmark og Sverige, men det var også tilfældet i de østeuropæiske lande inden Sovjetunionens opløsning. I de fleste europæiske lande er

social housing sektoren dog målrettet de, som ikke har mulighed for at anskaffe sig en ejerbolig.¹³ I sidstnævnte kategori er der også forskel på, om de lavere socio-økonomiske grupper har adgang til *social housing*, hvis deres indkomst ligger under et vist niveau, eller om *social housing* er forbeholdt de absolut svageste i samfundet (arbejdsløse, handicappede, ældre, enlige forældre etc.). I den første undergruppe finder vi Skotland, England, Frankrig og Finland, mens *social housing* er forbeholdt de absolut svageste i lande som Italien, Spanien og Norge. I enkelte lande, såsom Grækenland, findes der ingen form for *social housing*.

Der er også forskel på, hvor stor en andel *social housing* udgør af den samlede boligmasse. I en europæisk kontekst har Danmark og de andre lande med en almen boligsektor en forholdsvis høj andel af *social housing*, mens andelen af *social housing* typisk er mindre i lande med en mere målrettet *social housing* sektor. Jo mindre *social housing* sektoren er, des større krav stilles der typisk til, hvem der kan komme i betragtning til en bolig. I mange europæiske lande varetages *social housing* af en kommunalt-drevet boligorganisation, mens *social housing* i andre lande, herunder Danmark og Holland, varetages af private boligorganisationer.¹⁴ I mange lande udbyder både kommunale og private boligorganisationer *social housing*. Tabel 1 viser en oversigt over *social housing* sektorens organisering i udvalgte europæiske lande.

Tabel 1: Oversigt over andelen af *social housing* i udvalgte europæiske lande. De nordiske lande behandles mere indgående i kapitel 4 og indgår derfor ikke. Danmark er vist til sammenligning.¹⁵

	Andel	Udbyder	System
Holland	29,1%	Private boligorganisationer (29,1%)	Almen
Østrig	24%	Private boligorganisationer (17%)	Almen
		Kommunale boligorganisationer (7%)	
Skotland	24%	Private boligorganisationer (10%)	Målrettet
		Kommunale boligorganisationer (14%)	
Nordirland	24%	Private boligorganisationer (5%)	Målrettet
		Statlige boligorganisationer (NIHE) (10%)	
		Kommunale boligorganisationer (9%)	
Danmark	21%	Private boligorganisationer (21%)	Almen
England	17%	Private boligorganisationer (10%)	Målrettet
		Kommunale boligorganisationer (7%)	
Frankrig	16%	Kommunale boligorganisationer og private boligorganisationer	Målrettet
Wales	16%	Private boligorganisationer (10%)	Målrettet
		Kommunale boligorganisationer (6%)	
Irland	9%	Private boligorganisationer (2%)	Målrettet
		Kommunale boligorganisationer (7%)	
Tjekkiet	6%	Kommunale boligorganisationer	Kommunal beslutning
Italien	3,8%	Kommunale boligorganisationer (3%)	Målrettet
Tyskland	3%	Kommunale boligorganisationer og offentlig-støttede private aktører	Målrettet
Estland	2%	Kommunale boligorganisationer	Kommunal beslutning
Spanien	1,1%	Regionale boligorganisationer (0,7%)	Målrettet
		Kommunale boligorganisationer (0,4%)	
Grækenland	0%	-	-

Holland

I kategorien af lande med en høj andel af *social housing* finder vi først om fremmest Holland. Holland har traditionelt haft den største andel af *social housing* i Europa, hvor *social housing* sektoren udgør omkring 29% af boligmassen. I de hollandske storbyer Amsterdam og Rotterdam udgør *social housing* henholdsvis hele 42% og 44% af boligmassen.¹⁶ I Holland udbydes *social housing* af private

boligorganisationer, der gradvist er blevet mere selvstændige og økonomisk uafhængige af statsstøtte. Holland har i det seneste årti gradvist reorganiseret deres *social housing* sektor, så den i højere grad er målrettet de, som ikke har råd til at købe egen bolig.¹⁷ I Holland har der ikke været indført statslige initiativer, der direkte motiverer salg af *social housing*. Det er dog muligt for en boligorganisation at lave lokale aftaler om salg af boliger til beboere. Dette sker oftest til markedspris, og boligorganisationens gevinst geninvesteres typisk i renoveringer eller nye boligprojekter. Tidligere har der været et krav om 1-1 erstatning ved salg af *social housing*, men dette krav er blevet fjernet, hvilket på sigt kan føre til nedgang i andelen af *social housing* i Holland.¹⁸

Østrig

Ligesom Holland har Østrig traditionelt også været førende inden for *social housing* i Europa. I Østrig udgør *social housing* omkring 24% af boligmassen, mens den i hovedstaden Wien udgør hele 46%.¹⁹ I Østrig administreres *social housing* af både private og kommunale boligorganisationer og henvender sig til den brede befolkning. De private boligorganisationer betegnes som *limited-profit* organisationer, dvs. at de i begrænset omfang har lov til at drive en profitskabende forretning. I Østrig har det således været en praksis, at en del af boligorganisationernes nybyggeri bliver opført mhp. direkte salg.²⁰ I Østrig har der været implementeret forskellige *Right to buy*-lignende tiltag. I midten af 1990'erne blev der åbnet op for, at beboere i *social housing* kunne købe deres bolig efter 10 år, hvis de gav et tilskud til etableringen af boligen. I dag er det mere og mere udbredt, at boligorganisationer beder fremtidige beboerne om sådan et forskud, således at de kan finansiere nye boligprojekter. Resultatet er, at flere og flere beboere i *social housing* har mulighed for at købe deres bolig. Indtil videre har konsekvensen dog været forholdsvis begrænset for den samlede andel af *social housing*, idet nybyggeri stadig overstiger salget. Men salget af *social housing* forventes at stige i fremtiden, specielt i de attraktive bydele i Wien, hvilket på sigt kan skævvride fordelingen af *social housing* i byen.²¹

Storbritannien

I England, Skotland, Nordirland og Wales administreres social housing sektoren af både kommunale og private boligorganisationer. Der er dog store forskelle på, hvor stor en andel social housing der findes i de britiske lande. Dette skyldes primært forskelle i, i hvor høj *Right to buy*-politikken fra 1980'erne har været videreført op gennem 1990'erne og til i dag. Det anslås, at omkring 2,1 mio. hjem er blevet privatiseret i England siden 1980 som følge af *Right to buy* og lignende politikker, og *social housing* sektoren er blevet reduceret fra at udgøre 31,2% af boligmassen i 1979 til 17% i dag.²² Det hører dog med til historien, at en del af opkøbene blev foretaget af private boligorganisationer, og dermed skiftede *social housing* karakter fra primært at være udbudt af kommuner (*council housing*) til i højere grad at være varetaget af private boligorganisationer. En del *social housing* er også blevet overført fra kommunale til private boligorganisationer gennem såkaldte *large-scale voluntary transfers*.²³ I Skotland, Nordirland og Wales er der inden for de seneste år blevet indført forbud mod *Right to buy* for at beskytte *social housing* boligmassen.²⁴

Frankrig

I Frankrig er *social housing* inddelt i tre kategorier alt efter indkomstniveau, hvilket sigter mod at opnå en blandet beboersammensætning i *social housing* områder. Der ses dog en tendens til, at beboerne i *social housing* i Frankrig overvejende er de svageste i samfundet.²⁵ I Frankrig er liberaliseringsbølgen i mindre grad gået ud over *social housing* sektoren. Faktisk er Frankrig et af de få europæiske lande (sammen med Danmark), hvor andelen af *social housing* har ligget stabilt siden 1990'erne.²⁶ Den franske regering vedtog dog en lovgivning i 2018, der bl.a. havde til hensigt at motivere boligorganisationerne til at sælge ud af deres boliger.²⁷ Det forventes, at denne lovgivning kan få konsekvenser for andelen af *social housing* på sigt.

Tyskland

I modsætning til de andre nordvest-europæiske lande er *social housing* yderst begrænset i Tyskland og udgør kun omkring 3% af boligmassen. I Tyskland defineres *social housing* som statsstøttede boliger, der både udbydes af kommunale og private boligorganisationer. De tyske boligorganisationer er kun tvunget til at udbyde deres boliger som *social housing*, mens de afbetaler på deres statslån. Så snart lånet er indfriet kan boligerne udbydes på markedsvilkår, hvilket de private boligorganisationer ofte benytter sig af, mens de kommunalt-ejede boliger oftest forbliver *social housing*. I fremtiden forventes andelen af *social housing* i Tyskland at falde yderligere som en konsekvens af en nedgang i nybyggeri af *social housing*, kombineret med at flere og flere private boligorganisationer afbetaler deres lån.²⁸

Sydeuropa

I Sydeuropa er der ikke den samme tradition for *social housing* som i de nordeuropæiske lande. Andelen af *social housing* er ofte ret begrænset, og boligerne er typisk forbeholdt samfundets absolut svageste borgere. Dette gælder for eksempel i lande som Italien og Spanien.²⁹ I Italien lå fokus i efterkrigstidens boligpolitik først og fremmest på at etablere boliger, som kunne sælges til en overkommelig pris for den bredere befolkning. Siden startede af 1990'erne har der også været indført *Right to buy* lignende politikker i Italien, hvilket har bidraget til at reducere den i forvejen lille sektor yderligere.³⁰

Østeuropa

De østeuropæiske lande er i denne sammenhæng en historie for sig. I de tidligere Sovjetstater blev boliger stillet til rådighed for næsten ingen husleje. Efter Sovjetunionens opløsning blev stort set alle statsejede boliger solgt. Tjekkiet oplevede således en nedgang i andelen af *social housing* fra 39,5% i 1989 til 6% i dag.³¹ Ligeledes faldt andelen af *social housing* i Estland fra 65% i 1991 til 2% i dag.³² I både Tjekkiet og Estland er boligpolitikken decentraliseret til det kommunale niveau. Det er således op til kommunerne selv af afgøre, hvem der skal have adgang til den begrænsede *social housing* boligmasse.

Privatiseringsbølgerne i 1980'erne og 1990'erne førte i mange europæiske lande til en reduktion i andelen af *social housing*. I det seneste årti er der igen kommet politisk fokus på salg af *social housing*. Housing Europe udgav i 2021 en rapport, der netop satte fokus på omfanget af salg af *social housing* i Europa.³³ Rapporten peger på, at der er forskellige motiver bag salget af *social housing*. For det første er salget af *social housing* i høj grad stadig en ideologisk mærkesag, der er politisk motiveret gennem forskellige *Right to buy*-lignende politikker. Men der ses også en tendens til, at de europæiske boligorganisationer sælger ud af deres boligmasse for at kunne finansiere nybyggeri eller renovering af eksisterende boliger. Salget af *social housing* kan således også opfattes som en konsekvens af en økonomisk presset sektor, men også ses som et tegn på, at boligorganisationerne i højere grad benytter salg som et strategisk virkemiddel til at øge eller fastholde kvaliteten af deres boligmasse. Det er således interessant at kigge nærmere på, hvilken betydning omstruktureringerne af *social housing* sektoren i Europa har haft for, hvordan boligorganisationerne opfatter deres rolle.

2.3 Udviklingstrends i de europæiske boligorganisationer

De europæiske velfærdsstaters reducerede engagement i *social housing* sektoren (både økonomisk og politisk) har åbnet op for, at udbyderne af *social housing*, primært de private boligorganisationer, har fået større frihedsgrader i forhold til, hvad de ser som deres primære opgaver, og hvordan de udfylder dem. Vi ser således fra starten af årtusindskiftet en øget diversificering i, hvordan boligorganisationerne i Europa agerer i denne nye kontekst. Der kan på tværs af Europa identificeres en række fællestræk for, hvordan boligorganisationerne begynder at nytænke deres samfundsmæssige rolle.³⁴ Disse fællestræk fremgår af Figur 1.

Udviklingstrends i de europæiske boligorganisationer

- Boligorganisationerne anvender forretningslignende principper fra den private sektor
- Boligorganisationerne formulerer eksplicitte økonomiske målsætninger og igangsætter aktiviteter med henblik på profit
- Boligorganisationerne igangsætter byfornyelsesprojekter og agerer som strategisk byudvikler
- Boligorganisationerne fusionerer for at opnå en større kritisk masse og mere effektive forretningsgange
- Boligorganisationerne gennemgår en øget professionalisering og øger medarbejderstaben
- Boligorganisationerne tager et større samfundsansvar og udbyder bolig+ services
- Boligorganisationerne indgår i strategiske partnerskaber

Figur 1: Oversigt over hvordan boligorganisationerne i Europa har nytænkt deres roller fra årtusindskiftet og frem. Der er først og fremmest tale om udviklingstrends blandt *front-runner* boligorganisationer. Figuren bygger primært på udviklingstrends i nordvest-europæiske lande.³⁵

For det første begynder boligorganisationerne i stigende grad at anvende forretningslignende principper fra den private sektor i et forsøg på at øge effektiviteten og måle effekten af deres tiltag.³⁶ Dette gøres først og fremmest i et forsøg på at gøre organisationerne mere omkostningseffektive (få mere ud af pengene). Denne tendens kan betegnes som en *managerialisering* af boligorganisationerne og dækker bl.a. over brugen af mere og mere sofistikerede regneredskaber til at understøtte boligorganisationernes økonomiske strategi og konkurrenceevne.³⁷ Walker beskriver f.eks., hvordan det øgede fokus på boligorganisationernes økonomi har medført et øget forretnings- og effektivitetsfokus, hvilket kan føre til serviceforringelser for beboere, f.eks. når telefonlinjen udliciteres til et call-center.³⁸

Den anden tendens, der kan identificeres blandt europæiske boligorganisationer, er, at den øgede anvendelse af forretningslignende principper og øgede markedsorientering har en afsmittende effekt på boligorganisationernes strategiske prioriteringer. Der ses således en tendens til, at de europæiske boligorganisationer begynder at formulere eksplicitte økonomiske målsætninger og igangsætte aktiviteter med henblik på profit. Dette gøres på flere måder, bl.a. gennem strategisk salg af ejendomme, etablering af (for profit) boliger til middelklassen, eller etablering af erhvervslejemål.³⁹ I Østrig har det f.eks. i mange år været praksis, at boligorganisationerne etablerer boliger med henblik på direkte videresalg.⁴⁰ Denne udvikling understøttes af en øget brug af *strategic asset management*, der er et strategisk værktøj, som hjælper boligorganisationerne til at beslutte om de skal beholde, sælge eller på anden måde omstrukturere deres aktiver. Gruis et al. har illustreret, hvordan dette værktøj er blevet mere udbredt i Holland og England siden årtusindskiftet.⁴¹

For det tredje ses der en tendens til, at boligorganisationerne i højere grad end tidligere igangsætter eller indgår i partnerskaber i byfornyelsesprojekter. Dette gøres ofte ud fra en økonomisk agenda i tråd med ovenstående udviklingstrends, men der ses også en tendens til, at boligorganisationerne i højere grad er optaget af at forny en hel bydel. Fokus ligger derfor ikke kun på renoveringer, men i lige så høj grad på at gøre bydelen mere attraktiv, så der kan tiltrækkes en mere blandet beboersammensætning.⁴² Czischke fremhæver i denne sammenhæng den tyske boligorganisation SAGAs arbejde med at omdanne den hamburgske bydel Veddel i starten af 1990'erne som et eksempel på denne trend.⁴³ Vi ser således, at boligorganisationerne i højere grad begynder at agere som strategisk byudviklere. Denne trend hænger også sammen med, at flere boligområder i højere grad præges af en homogen befolkningssammensætning og et dårligt ry, som en konsekvens af en øget segregering af samfundet. I forlængelse af denne trend ses der også en tendens til, at private developere i højere grad spiller en vigtig rolle i omdannelsesprojekter i *social housing* områder, bl.a. som et led *social mixing* strategier.⁴⁴

Den fjerde tendens vi ser er, at boligorganisationer fusionerer for at opnå en større kritisk masse og mere effektive forretningsgange (*economies of scale*). Dette er f.eks. en udvikling, vi kender fra England og Holland.⁴⁵ Fusionerne kan også ses som en del af en boligorganisations ekspanderingsstrategi i forhold til at øge sine markedsandele. Samtidig betyder større organisationer også, at boligorganisationerne har økonomi til at ansætte faglige eksperter *in house* i stedet for at købe konsulenthjælp udefra, bl.a. i forbindelse med større byfornyelsesprojekter eller nye byggeprojekter. Denne trend skal derfor også ses i sammenhæng med den øgede professionalisering, som boligorganisationerne i Europa har gennemgået de seneste årtier.⁴⁶

Endelig ser vi en tendens til, at de europæiske boligorganisationer i stigende grad tager et større samfundsmæssigt ansvar og tilbyder services, som ikke direkte er koblet til udlejning af boliger. Disse bolig+ eller ikke-bolig relaterede tiltag dækker bl.a. over aktiviteter til at styrke lokalsamfundet inden for jobskabelse, uddannelse, ungdomsprojekter, ældrepleje etc.⁴⁷ Disse opgaver opfattes i stigende grad som en del af boligorganisationernes kerneopgaver. Disse tiltag igangsættes ikke kun for at beholde beboere og gøre området mere attraktivt. Typisk er de også en konsekvens af, at boligorganisationerne har indset, at de er de bedste (og måske de eneste), der kan gøre en forskel for lokalsamfundet. I forlængelse af denne trend ser vi også, at boligorganisationerne i stigende grad indgår i strategiske partnerskaber med kommuner, regioner og andre aktører med henblik på at løfte en samfundsmæssig opgave, der rækker udover boligorganisationernes traditionelle virke.

Disse udviklingstrends betyder også, at boligorganisationerne på en række punkter bevæger sig væk fra deres traditionelle rolle stærk rodfastet i velfærdsstaten og civilsamfundet. Flere studier peger på, at denne udvikling og ændring i boligorganisationernes kultur og identitet er fyldt med dilemmaer, som kan resultere i kultursammenstød internt i boligorganisationen.⁴⁸ Boligorganisationerne står overfor en række dilemmaer i forhold til, hvordan de skal prioritere deres ressourcer, og hvilken samfundsmæssige rolle de ønsker at spille. Det kan således være nødvendigt for boligorganisationerne at gå på kompromis med deres traditionelle rolle i forsøget på at udvikle organisationen i en bestemt retning. Dette kompromis handler først og fremmest om, hvordan der findes en balance mellem sociale og økonomiske målsætninger. Denne balancegang kan være svær, fordi den ikke kun handler om prioriteringer og strategiske satsninger, men i bund og grund også handler om vigtige ideologiske og eksistentielle spørgsmål om, hvad en boligorganisation er og bør være.⁴⁹

Det er dog ikke altid kun op til den enkelte boligorganisation, hvorvidt og i hvilken retning den ønsker at udvikle sig. Nye lovgivningsmæssige krav kan (ligesom som eksisterende) have en afgørende betydning for, hvilke udviklingsmuligheder en boligorganisation har. Vi har f.eks. set, hvordan nye lovgivningsmæssige krav i Holland og Sverige på flere områder har ændret boligorganisationernes samfundsmæssige rolle med bl.a. krav om, at boligorganisationerne skal være profit-søgende.⁵⁰ Udviklingen trækker dog ikke kun boligorganisationerne i en mere økonomisk orienteret retning. For mange europæiske boligorganisationer har sociale bolig+ aktiviteter udviklet sig til en integreret del af boligorganisationernes kerneopgaver. Dette er bl.a. en konsekvens af, at de europæiske velfærdsstater har trukket sig fra mange af deres traditionelle velfærdsopgaver, men også et resultat af, at den sociale dagsorden stadig står højt hos de europæiske boligorganisationer.⁵¹

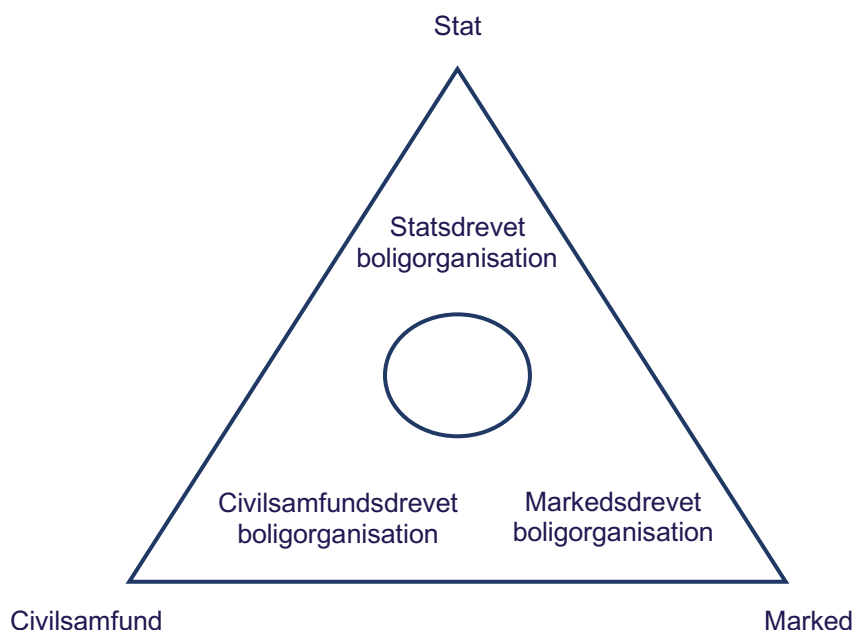
Hvordan de enkelte udviklingstrends og dilemmaer kommer til udtryk hos den enkelte boligorganisation, afhænger først og fremmest af de lovgivningsmæssige rammer, som boligorganisationen er underlagt i det enkelte land. Men boligorganisationerne har også visse frihedsgrader til at sætte sin egen dagsorden. Det giver derfor god mening at forsøge at indkredse dette råderum i en teoretisk forståelsesramme. Dette gør vi i næste kapitel.

3. Boligorganisationernes nye roller og identitet – en teoretisk forståelsesramme

Den europæiske forskning peger på, at boligorganisationerne i stigende grad er begyndt at arbejde mere strategisk og innovativt som et modsvar på de udfordringer og dilemmaer, der er beskrevet i forrige kapitel. Der peges endda på, at mange boligorganisationer har været nødt til at genopfinde sig selv. Der er derfor et behov for en ny teoretisk begrebsliggørelse af, hvad en boligorganisation er (identitet), hvordan den arbejder (organisation), og hvad den arbejder for (mål).

3.1 Boligorganisationer som social enterprises

I litteraturen argumenteres der for, at boligorganisationerne, i kraft af de udviklingstrends der er beskrevet i forrige kapitel, i højere grad bør forstås som *social enterprises*.⁵² Et *social enterprise* dækker i denne forbindelse over en privat virksomhed eller organisation, der arbejder på markedsvilkår med det primære formål at løfte en social opgave. Denne type organisationer operer ofte med udgangspunkt i et non-profit værdisæt, hvor størstedelen af indtjeningen kanaliseres tilbage til lokalsamfundet, eller på anden måde geninvesteres i organisationens virke. Et *social enterprise* kan således forstås som en privat organisation, der forsøger at løse en konkret velfærdsudfordring. *Social enterprises* kan dermed siges at være placeret mellem stat, marked og civilsamfund. De betegnes derfor også som hybride organisationer eller tredjesektor-organisationer, idet de operer som en mellemtung mellem private virksomheder og offentlige organisationer og ofte er tæt koblet til civilsamfundet.⁵³



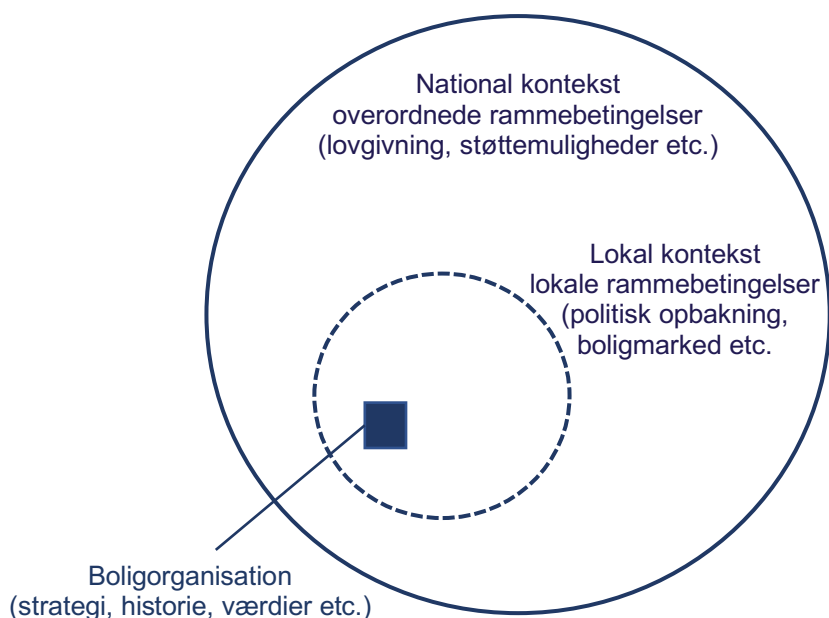
Figur 2: Boligorganisationens placering mellem stat, marked og civilsamfund afhænger bl.a. af boligorganisationens historie og værdisæt

Det er som sådan ikke et nyt fænomen, at boligorganisationer befinder sig mellem stat, marked og civilsamfund, og den enkelte boligorganisation vil placere sig forskelligt i spændet mellem disse yderpunkter alt efter organisationens historie og værdisæt. Det nye i denne sammenhæng er dog, at boligorganisationernes "bånd" til staten (og delvist civilsamfundet) er blevet løsnet betragteligt, som følge af en øget markedstænkning i de europæiske lande, se kapitel 2. Liberaliseringen af *social housing* sektoren har også betydet, at boligorganisationerne i flere europæiske lande har fået et større frihedsrum til at nytænke deres rolle, og ofte ses et større incitament til i højere grad at se sig selv som en privat virksomhed, der opererer på markedsvilkår – netop for at kunne varetage sin

sociale rolle. Der findes dog ikke en gylden middelvej til, hvordan en boligorganisation kan kombinere forskellige roller i en hybrididentitet. Den enkelte boligorganisation skal i høj grad finde sin egen balancegang mellem ofte modsatrettede hensyn.⁵⁴

3.2 Strategisk tænkning i boligorganisationer

Hvilken position den enkelte boligorganisation ønsker at indtage, og hvordan boligorganisationen ønsker at udvikle sig fremadrettet, afhænger bl.a. af, hvordan boligorganisationen ser sig selv i relation til sine omgivelser. I de fleste europæiske lande er boligorganisationerne på den ene side underlagt nogle overordnede rammer, såsom lovgivning og støttemuligheder, der udgør rammebetingelserne for boligorganisationens virke. Men hvordan den enkelte boligorganisation opfatter disse rammebetingelser og ser muligheder og begrænsninger i forhold til at udvikle sin organisation og sine boligområder er i høj grad et spørgsmål om, hvordan boligorganisationen opfatter sin rolle i den lokale kontekst boligorganisationen opererer i, herunder den lokale politiske opbakning og det lokale boligmarked. Boligorganisationerne er med andre ord underlagt nogle overordnede rammebetingelser, men inden for disse er der visse frihedsgrader til at kunne agere på forskellige måder og indtage forskellige roller.⁵⁵ Hvilken position den enkelte boligorganisation vælger at indtage, afhænger i høj grad af, hvordan boligorganisationen tænker strategisk, se Figur 3.



Figur 3: Boligorganisationens positionering i forhold til sine nationale og lokale rammebetingelser. Inden for disse rammebetingelser har boligorganisationen visse frihedsgrader til at indtage forskellige strategiske positioner. Boligorganisationen er ikke kun underlagt sine rammebetingelser, men har i visse tilfælde også mulighed for at påvirke rammebetingelserne.⁵⁶

Hvad er strategisk planlægning?

Inden vi kigger på de forskellige muligheder, boligorganisationerne har for at tænke og agere strategisk, er det relevant at dykke ned, hvad strategisk planlægning er. Strategisk planlægning opstod i USA i 1960'erne i den private sektor som et svar på, hvordan private virksomheder kunne navigere i den øgede kompleksitet og uforudsigelighed, som påvirkede virksomhedernes muligheder for at kunne planlægge langsigtet på daværende tidspunkt. Et centralt element i den strategiske planlægning, der blev udviklet på daværende tidspunkt, var, at virksomheden i højere grad skulle se sig selv (og sine styrker og svagheder) i relation til sine eksterne omgivelser (og fremtidige muligheder og trusler). Dette analytiske billede (ofte kaldet en SWOT-analyse) skulle danne

grundlaget for virksomhedens fremtidige strategiske planlægning.⁵⁷ I løbet af 1980'erne og 1990'erne begyndte den strategiske planlægning gradvist at vinde indpas i den offentlige og non-profitsektoren i USA, ligesom den også blev eksporteret til bl.a. Europa.⁵⁸ I Danmark har den strategiske planlægning bl.a. haft en stor indflydelse på, hvordan der i den offentlige og private sektor planlægges for byudvikling på nationalt, regionalt og kommunalt niveau.⁵⁹ Det er bl.a. blevet påpeget, at indtoget af den strategiske planlægning er sket i sammenhæng med en mere markedsbaseret planlægningstilgang, hvor staten og kommunerne i højere grad tænker som private virksomheder og derfor bliver optaget af mål om at understøtte økonomisk vækst og den internationale konkurrenceevne.⁶⁰ Ideen om, at byer er nødt til konkurrere for at tiltrække virksomheder og en højtuddannet arbejdskraft, er således et resultat af en øget strategisk tænkning i kommunerne.

Kendetegnede for den strategiske planlægning, som den er blevet implementeret i by- og regionalplanlægningen, er, at den har bevæget sig væk fra den instrumentelle tilgang, den blev baseret på i 1960'ernes USA. Den strategiske planlægning handler i dag i højere grad om strategisk tænkning end om at følge en bestemt procedure med henblik på at formulere en strategisk plan.⁶¹ En vigtig del af den moderne strategiske planlægning er bl.a., at organisationen er i stand til at navigere i komplekse sammenhænge og er i stand til at kommunikere sin strategi til relevante stakeholders – f.eks. gennem brug af storytelling.⁶² Den strategiske planlægning har således også bidraget til et øget fokus på kommunikation i planlægningen.

Hvordan kan boligorganisationer arbejde strategisk?

Oversættes den strategiske planlægning til *social housing* sektoren, så handler boligorganisationernes strategiske tænkning dermed om, hvordan organisationerne ser sig selv i forhold til deres omgivelser, hvordan de positionerer sig i forhold til stat, marked og civilsamfund, samt hvilken type organisation boligorganisationerne ønsker at være i fremtiden (set i relation deres rammevilkår). Det handler i høj grad også om, hvordan boligorganisationerne ser deres position i forhold til deres konkurrenter, og om boligorganisationerne mest tror på, at de bør specialisere sig i en niche service, eller om de måske er nødt til at innovere og opfinde nye "produkter" for at bevare deres konkurrenceevne.⁶³ Endeligt så kan den strategiske tænkning i boligorganisationerne også handle om, hvordan de ser deres boligområder i relation til den resterende del af byen, og hvordan boligområderne kan gøres mere attraktive (konkurrencedygtige) med henblik på at tiltrække nye beboere (kunder). Det er dog ikke alle boligorganisationer, der naturligt kaster sig over denne form for strategisk tænkning.

3.3 Hvordan organisationer reagerer på forandringer i deres omgivelser

Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er, hvordan organisationer reagerer på forandringer i deres omgivelser. Miles & Snow undersøgte i et klassisk studie fra 1978, hvordan organisationer udvikler sig og tilpasser sig forandringer i deres omgivelser.⁶⁴ Udgangspunktet for Miles & Snows undersøgelse var tesen om, at organisationer ikke kun reagerer på forandringer i deres omgivelser, men at organisationer også agerer proaktivt med henblik på at skabe forandringer i deres omkringliggende miljø. Tese om den proaktive organisation og en tovejs-relation mellem rammebetingelser og aktør er således i tråd med tankegangen i den strategiske planlægning.⁶⁵

Miles & Snow fandt i deres studie, at der overordnet findes fire måder en organisation kan tilpasse sig forandringer i sine omgivelser på:⁶⁶

- *Defenders* er typisk højt specialiserede organisationer, der har en snæver produktportefølje. De har derfor ofte ikke det store behov for at forandre deres organisation drastisk som følge af forandringer i deres omgivelser. De kan derfor koncentrere sig om at effektivere deres aktiviteter.
- *Prospectors* er organisationer, som konstant er på udkig efter nye muligheder på markedet og ofte er de første til at reagere på forandringer i omgivelserne.

- *Analyzers* er organisationer, som både består af en stabil og en foranderlig del. De agerer derfor som en blanding mellem *defenders* og *prospectors*. *Analyzers* er ofte lidt mere tilbageholdne og afventer resultaterne af *prospectors* eksperimenter, inden de kaster sig ud i lignende projekter.
- *Reactors* er organisationer, som ikke proaktivt er i stand til at reagere på forandringer i deres omgivelser. *Reactors* forandrer typisk kun deres organisation, når de er tvunget til det.

Men udgangspunkt i disse fire organisationstyper argumenterer Miles & Snow for, at en organisations ledelse og de strategiske valg, der træffes af denne, spiller en afgørende rolle for, hvordan og hvorvidt en organisation er i stand til at tilpasse sig og udvikle sin organisation i sammenhæng med ændringer i organisationens omgivelser.

3.4 Boligorganisationernes arketyperiske roller

Med udgangspunkt i Miles & Snows klassificering af, hvordan organisationers reagerer på forandringer i deres omgivelser, har Gruis undersøgt, hvordan boligorganisationer i Holland har udviklet sig siden 1990'erne, hvor den statslige styring af boligorganisationerne gradvist blev reduceret, og boligorganisationerne dermed fik større frihedsgrader.⁶⁷ Gruis' undersøgelse viser, at de hollandske boligorganisationer har udviklet sig i forskellige retninger. Men generelt ses der en tendens til, at boligorganisationerne har udviklet sig til hybride organisationer, der både varetager en social opgave og arbejder på markedslignende vilkår. Der er dog stor forskel på, hvorvidt boligorganisationerne forsøger at bevare deres traditionelle rolle, eller om de mere målrettet er gået efter at udnytte de nye muligheder, som liberaliseringen af lovgivningen har medført.

På baggrund af disse forskelle opstiller Gruis fire arketyper af boligorganisationer, der forsøger at indfange de forskellige udviklingstrends, som Gruis har identificeret (se Figur 4). Efter inspiration fra Miles & Snow, skelner Gruis først og fremmest mellem om boligorganisationerne agerer som *defenders* eller *prospectors*.⁶⁸ Oversat til boligorganisationer, så forstår Gruis *defenders* som boligorganisationer, der forsøger at fastholde deres traditionelle rolle og fortrinsvist koncentrerer sig om at vedligeholde deres boliger, holde huslejen nede og yde god service til deres beboere. Organisationen er ikke særlig innovativ, med undtagelse af forsøg på at gøre organisationen mere effektiv. *Prospectors* er derimod yderst innovative og forsøger at udnytte de nye frihedsgrader ved at sætte mange forskellige projekter i gang, også uden for deres traditionelle forretningsområde.

Gruis skelner også mellem om boligorganisationerne primært agerer ud fra en social eller en økonomisk dagsorden. Den sociale dagsorden dækker her over boligorganisationer, som primært ser sig selv som en velfærdsorganisation og agerer med udgangspunkt i (lokale) sociale udfordringer. Boligorganisationer, som primært agerer ud fra en økonomisk dagsorden, er derimod mere optaget af at udvikle organisationens ejendomsportefølje, så organisationens kan blive ved med at udbyde attraktive boliger og være konkurrencedygtig på boligmarkedet. Gruis argumenterer for, at boligorganisationer i både *defender*- og *prospector*-rollen kan agere med udgangspunkt i henholdsvis en social eller økonomisk agenda, selvom forskellen formentligt vil være størst i blandt *prospector*-organisationer, eftersom *defenders* vil være tilbøjelige til at indtage en mere traditionel boligorganisationsrolle. På baggrund af ovenstående karakteristika opstiller Gruis fire arketyper af boligorganisationsroller, se Figur 4.

Gruis understreger, at disse fire boligorganisationsarketyper primært er skabt ud fra teoretiske modstillinger, hvorfor de formentligt ikke vil kunne genfindes i deres fulde form i praksis. Gruis argumenterer dog for, at det i den hollandske kontekst har været muligt at identificere boligorganisationer, der tilnærmer sig de arketyperiske roller. Gruis fremhæver også at skelnen mellem *defender*- og *prospector*-rollen har været nemmere at identificere i praksis end skelnen mellem sociale eller økonomiske hensyn. Gruis ser dette som et resultat af, at boligorganisationerne siden

liberaliseringen i 1990'erne har været nødsaget til at balancere sociale og økonomiske målsætninger. De opfatter derfor ikke det sociale og det økonomiske som en modsætning, men som et spørgsmål om både og.⁶⁹

Social dagsorden	Defenders		Økonomisk dagsorden
	Manageren (<i>social-housing manager</i>) Fokus på de traditionelle opgaver Vægt på beboertilfredshed Stærk social dagsorden Overskud geninvesteres i boligen Lav husleje – gode boliger Fokus på beboerdeltagelse Typisk en mindre organisation	Foreningsinvestoren (<i>social-housing investor</i>) Fokus på de traditionelle opgaver Vægt på effektivitet Fokus på forretningsgangene Overskud geninvesteres mhp. effektivitet og fremtidige besparelser Fokus på beboerhåndtering Typisk en mindre organisation	
	Innovatoren (<i>societal innovator</i>) Markedsorienteret Fokus på produkt og serviceudvikling Stærk social dagsorden Overskud geninvesteres i lokalsamfundet Indgår i strategiske partnerskaber Fokus på beboerdeltagelse Typisk en større organisation med forskellige in house eksperter	Ejendomsinvestoren (<i>societal real-estate investor</i>) Markedsorienteret Udvikling af (kommerciel) ejendomsportefølje Sigte mod økonomisk gevinst og vækst Udvikling af eksisterende og nye lokationer Indgår i strategiske partnerskaber Fokus på beboerhåndtering Typisk en større organisation med forskellige in house eksperter	
Prospectors			

Figur 4: Fire arketyperne boligorganisationsroller baseret på Gruis (2008). Figuren er dannet ud fra teoretiske modstillinger i forhold til, hvorvidt boligorganisationer agerer som *defenders* eller *prospectors*, og hvorvidt boligorganisationer primært agerer ud fra en social eller økonomisk dagsorden. Vi har forsimplet titlerne på de fire arketyper, Gruis' oprindelige titler er angivet i parentes.⁷⁰

Manageren har fokus på at varetage de traditionelle boligorganisationsopgaver og stræber efter at levere den bedste service til beboerne. Den sociale dagsorden er i højsædet for boligorganisationen og en vigtig del af boligorganisationens DNA. Eventuelt overskud geninvesteres typisk i boligen eller i sociale tiltag, som direkte kommer beboerne til gode. Boligorganisationen arbejder mod at kunne tilbyde kvalitetsboliger til en så lav husleje som muligt. *Manageren* er også meget optaget af at involvere beboerne i sine beslutningsprocesser. Boligorganisationen er bogstaveligt talt beboernes organisation. *Manager*-boligorganisationen er typisk forholdsvis lille, og det prioriteres primært at ansætte medarbejdere, der direkte servicerer beboerne, såkaldte *front-office*-medarbejdere.

Foreningsinvestoren har ligesom manageren fokus på boligorganisationens traditionelle opgaver. Men i modsætning til manageren, så opererer foreningsinvestoren primært ud fra en økonomisk dagsorden. *Foreningsinvestorens* fokus er at sikre en så omkostningseffektiv organisation som muligt. Der rettes derfor stor opmærksomhed mod organisationens forretningsgange, og hvor der kan opnås eventuelle besparelser. Eventuelt overskud geninvesteres typisk i den eksisterende ejendomsportefølje med henblik på effektivitet og fremtidige besparelser. *Foreningsinvestoren* er optaget af at kunne levere attraktive boliger til dens beboere, men i modsætning til *manageren* så igangsætter *foreningsinvestoren* få aktiviteter for at involvere beboerne i dens beslutningsprocesser. Foreningsinvestoren er typisk en mindre boligorganisation, og det prioriteres at ansætte

medarbejdere, der servicerer organisationens ejendomme og beboere, såkaldte *front-office*-medarbejdere.

Innovatoren har udviklet en større opgaveportefølje udover boligorganisationens traditionelle opgaver. Innovatoren er konstant på udkig efter nye muligheder på markedet for at supplere og udvide sin organisations virke. Fokus ligger primært på udvikling af nye produkter og services, som støtter op om boligorganisationens stærke sociale dagsorden. Dette er typisk bolig+ services, som rækker ud over boligen som service. Boligorganisationen ser sig selv spille en vigtig rolle i lokalsamfundet, og eventuelt overskud geninvesteres derfor i initiativer, der vil komme lokalsamfundet til gode. Innovatoren har et stort fokus på beboerdeltagelse, men er heller ikke bleg for at indgå i strategiske partnerskaber med offentlige og private aktører, eller fusionere med andre boligorganisationer, hvis dette kan hjælpe boligorganisationen til at nå dens mål. *Innovatoren* er typisk en større boligorganisation, hvor det også prioriteres at ansætte medarbejdere med en bestemt faglig ekspertise, såkaldte *back-office* medarbejdere.

Ejendomsinvestoren har ligesom *innovatoren* udviklet en opgaveportefølje udover boligorganisationens traditionelle opgaver. Men i modsætning til *innovatoren*, så er *ejendomsinvestoren* primært drevet af en økonomisk dagsorden. *Ejendomsinvestoren* er konstant på udkig efter muligheder for at udvide boligorganisationens ejendomsportefølje. Dette gælder både udvidelse af eksisterende og udvikling af nye boligområder, samt fusion med andre boligorganisationer. Boligorganisationen er inspireret af private ejendomsinvestorer og opererer primært ud fra en målsætning om økonomisk gevinst og vækst. Boligorganisationen er heller ikke bange for at kaste sig ud i semi-kommercielle aktiviteter. Ligesom *foreningsinvestoren* så opfatter *ejendomsinvestoren* beboerdeltagelsen som noget der skal håndteres, så det ikke spænder ben for boligorganisationens strategiske virke. *Ejendomsinvestoren* er typisk en større boligorganisation, hvor det også prioriteres at ansætte medarbejdere med ekspertise inden for ejendomsmarkedet, såkaldte *back-office* medarbejdere.

Det er vigtigt at understrege, at overstående boligorganisationsroller er skabt ud fra teoretiske modstillinger. De er derfor i høj grad arketyper, der repræsenterer forskellige værdier. I praksis vil rammebetingelserne for boligorganisationernes virke i det enkelte land have stor betydning for, hvilke arketypiske roller, som boligorganisationerne har mulighed for at indtage. Det vil derfor også være interessant at undersøge, hvorvidt modellen kan bruges til at sammenligne forskellige landes *social housing* sektor repræsenteret ved landenes arketypiske boligorganisationer. Dette vil vi gøre i næste kapitel. Samtidig indsnævres rapportens geografiske fokus også, således at vi i næste kapitel udelukkende vil fokusere på de nordiske lande.

4. Boligorganisationernes rolle i en nordisk kontekst

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvordan *social housing* sektoren har udviklet sig i de nordiske lande i de seneste 30-40 år, og hvordan boligorganisationernes rolle har ændret sig som et resultat af politiske forsøg på at liberalisere *social housing* sektoren.

4.1 Social housing i de nordiske lande

Vi opfatter normalt Danmark, Finland, Norge og Sverige som tilhørende samme kategori af nordiske velfærdsstater, hvor det at sikre et tilstrækkeligt udbud af tidssvarende boliger til en overkommelig pris traditionelt har været anset som en vigtig opgave for velfærdsstaten. Dette er også delvist sandt. Men når man sammenligner, hvordan *social housing* sektoren er blevet opbygget, administreret, og har udviklet sig i de fire lande, er det slående, hvor forskelligt de fire landes *social housing* sektor er organiseret. En af de vigtigste forskelle er hvilken rolle *social housing* spiller i forhold til det samlede boligmarked, og hvilken betydning og værdi *social housing* sektoren tillægges. *Social housing* sektoren er størst i Danmark og Sverige, og begge landes *social housing* sektor kan betegnes som almen, dvs. at alle i princippet har adgang (men ikke nødvendigvis lige adgang) til boliger i sektoren. I Finland og Norge er *social housing* sektoren mindre og hovedsageligt for de svageste i samfundet.

Tabel 2: Oversigt over *social housing* sektorens organisering i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Tabellen viser også hovedtrækkene i liberaliseringen af *social housing* sektoren i hvert af de fire lande.⁷¹

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Andel af <i>social housing</i>	21%	11%	4%	17%
<i>Social housing</i> system	Almen Alle har adgang gennem ventelister. Kommunerne kan anvise de svageste grupper til 25% af de almene boliger	Måltrettet Boligerne er udelukkende tilgængelige gennem kommunal henvisning og kun for de svageste grupper	Måltrettet Boligerne er udelukkende tilgængelige gennem kommunal henvisning og kun for de svageste grupper	Almen Alle har adgang gennem ventelister. Begrænset kommunal henvisning
<i>Social housing</i> udbyder	Private boligorganisationer	Private og kommunale boligorganisationer	Kommunale boligorganisationer	Kommunale boligorganisationer
Hovedtræk i liberaliseringen af <i>social housing</i> sektoren	Reduceret statsstøtte Begrænset omdannelse af almene boliger til ejerboliger (<i>Right to buy</i>) Reduceret beboerdemokrati Parallelsamfunds-lovgivningen	Reduceret statsstøtte Omdannelse af private boligorganisationer til private ejendomsselskaber	Afskaffelse af huslejeloft på andelsboliger Implementering af markedsalignende principper for udlejning af kommunale boliger	Reduceret statsstøtte Omdannelse af kommunale boliger til ejer- eller andelsboliger (<i>Right to buy</i>) Indførelse af forretningstænkning i boligorganisationerne

En anden vigtig forskel er, hvem der udbyder *social housing*. I Danmark udbydes *social housing* næsten udelukkende af private boligorganisationer.⁷² I Norge og Sverige administreres *social housing* hovedsageligt af kommunale boligorganisationer.⁷³ I Finland er der både private og kommunale boligorganisationer. I dag er størstedelen dog kommunalt-drevet. Som vi vil forsøge at vise i dette kapitel, er skellene mellem de forskellige organisationstyper gradvist blevet udvisket i

takt med liberaliseringen af *social housing* sektoren, og boligorganisationernes forsøg på at følge med tiden og finde fodfæste i den tid præget af en stærk neoliberal politisk tænkning. Tabel 2 viser en oversigt over de vigtigste karakteristika for *social housing* sektoren i hvert af de fire nordiske lande. I det efterfølgende ser vi nærmere på udviklingen af *social housing* sektoren i hvert af de fire lande, og hvad denne har betydet for boligorganisationernes rolle.

4.2 Danmark

Danmark har den største andel af *social housing* i de nordiske lande. Sektoren betegnes som *almen*, dvs. at alle i princippet har adgang til en bolig gennem ventelister. Den almene sektor ses som en integreret del af velfærdsstaten, og kommunerne har ret til at anvise de svageste borgere i samfundet til 25% af den almene boligmasse. Derudover er en del af den almene boligmasse forbeholdt studerende og ældre. Den almene boligsektor i Danmark bygger på princippet om beboerdemokrati, dvs. at beboerne selv kan træffe beslutninger angående deres lokalafdeling. Beboere er også repræsenteret på alle beslutningsniveauer i en boligorganisation.

I Danmark administreres den almene sektor af private boligorganisationer, der fra statslig side er reguleret gennem Almenboligloven. Heri stilles der bl.a. krav om, at boligorganisationerne skal drives ud fra en non-profit tilgang, hvor et eventuelt overskud skal kanaliseres tilbage til sektoren. I Danmark er den almene boligsektor kendetegnende ved, at den har samlet sin opsparing i Landsbyggefonden, der blev etableret i 1967. Boligorganisationerne kan bl.a. søge Landsbyggefonden om støtte til renoveringsprojekter, nye byggeprojekter og andre sektorrelaterede projekter.⁷⁴ Over årene er den almene sektor i kraft af sin opsparing blevet gradvist mere selvfinansierende og dermed i stigende grad økonomisk uafhængig af statsstøtte.⁷⁵

Liberaliseringen af den almene boligsektor i Danmark forbindes først og fremmest med valget af den Venstre-ledede regering i 2001.⁷⁶ Den nyvalgte regering lancerede, hvad Jensen har betegnet som et "ideologisk angreb" mod den almene boligsektor.⁷⁷ Regeringen forsøgte sig bl.a. med at introducere en *Right to Buy*-politik, der gav beboerne mulighed for at købe deres almene bolig. Tiltaget havde dog stort set ingen effekt, hvilket er en af årsagerne til, at den almene boligsektors andel af den samlede boligmasse har ligget nogenlunde stabil de seneste 30-40 år.⁷⁸ Kendetegnende for perioden var dog, at statsstøtten til den almene sektor stort set forsvandt, og i stedet ønskede regeringen, at sektoren i højere grad skulle bruge sin opsparing i Landsbyggefonden til at finansiere nybyggeri.

Hermed startede en trend, hvor regeringen på den ene side forsøgte at kappe sine økonomiske bånd til den almene sektor, og samtidig i stigende grad rettede politisk opmærksomhed mod den ellers semi-uafhængige almene sektor. Dette kom klarest til udtryk med "ghettolovgivningen" i 2010 og "parallelsamfundslovgivningen" i 2018. Begge lovgivninger kan ses som et udtryk for, at regeringen i stigende grad kobler sin bolig- og integrationspolitik.⁷⁹ Det centrale i denne politik er, at regeringen ønsker at afvikle de såkaldte "parallelsamfund" inden 2030 ved at stille krav om, at boligorganisationerne i de mest udsatte områder skal reducere deres andel af almene familieboliger til 40%.⁸⁰ Dette skal gøres efter en udviklingsplan, som boligorganisationerne skal udarbejde (finansieret af Landsbyggefonden), og efterfølgende godkendes af staten. Flere boligforskere har påpeget, at denne model de facto sætter beboerdemokratiet ud af spil i de pågældende boligområder, eftersom beboerne har ringe mulighed for at få reel indflydelse på, hvordan deres boligområde forandres.⁸¹ Det er således i særdeleshed regeringens integrationspolitik, som i de seneste år har skabt et pres, som visse (men langt fra alle) boligorganisationer er nødt til at forholde sig til.⁸²

Spørgsmålet er så, hvilken betydning det politiske pres på den almene boligsektor de seneste 20 år har haft på boligorganisationernes virke, og hvordan de opfatter deres rolle. Generelt kan det siges, at de danske boligorganisationer har været mere modstandsdygtige overfor det eksterne pres

liberaliseringsbølgerne har skabt sammenlignet med deres nordiske søsterorganisationer.⁸³ Jensen argumenterer endda for, at de danske boligorganisationer til en vis grad er kommet styrket ud af den Venstre-ledede regerings liberaliseringsforsøg i 00'erne. Dette skyldes primært, at boligorganisationernes selvstændighed blev øget i perioden, og at det politiske syn forandres fra at se boligorganisationerne som et levn fra velfærdsstaten til en vigtig samarbejdspartner i boligpolitiske spørgsmål.⁸⁴ Der ses flere eksempler på, at boligorganisationerne begynder at spille en mere dominerende rolle i byomdannelsesprojekter og udvikler sig til en vigtig aktør i bystrategiske indsatser.⁸⁵ Denne udvikling er blevet yderligere forstærket med "parallelsamfundslovgivningen", der har betydet, at flere boligorganisationer er begyndt at forholde sig til deres boligområde i sammenhæng med den resterende by. I en nordisk kontekst fremstår de danske boligorganisationer i det hele taget mere udviklingsorienterede end de tilsvarende organisationer i de andre nordiske lande. Samtidig så er den almene boligsektor stadig bundet af kravet om, at den skal agere ud fra en non-profit-tankegang, hvilket gør, at den meste innovation inden for sektoren sker med udgangspunkt i en social dagsorden.⁸⁶

4.3 Finland

I Finland har der traditionelt været en stærk præference for at eje sin egen bolig. Ifølge Ruonavaara kan denne præference spores helt tilbage til begyndelse af det 20. århundrede, hvor der opstod en særlig "hjemme ideologi" i Finland, hvor ideen om det gode samfund blev tæt koblet til målet om at eje sin egen bolig.⁸⁷ *Social housing* har derfor altid været målrettet de svageste grupper i samfundet. Adgangen til *social housing* er derfor begrænset og sker udelukkende gennem kommunal henvisning for dem, der kan dokumentere et særligt behov. Der ses i øvrigt en tendens til, at *social housing*-sektoren er blevet yderligere specialiseret med årene.⁸⁸ I Finland administreres *social housing* af både kommunale boligorganisationer (75%) og private non-profit boligorganisationer (25%).⁸⁹ Dermed kan den finske model siges at være en blanding af den danske, norske og svenske model. Men som det beskrives nedenfor ses der en tendens til, at de kommunale boligorganisationer spiller en større og større rolle i udbuddet af *social housing* i Finland, ligesom det kendes fra Norge og Sverige.

En af hjørnesteenene i det finske *social housing* system har været den statslige ARAVA-finansieringsmodel, som blev etableret i 1949 for at sætte gang i boligbyggeriet efter Anden Verdenskrig. Gennem ARAVA-modellen bevilligede staten i en lang årrække støtte til nybyggeri af både leje- og ejerboliger gennem særlige favorable statslån.⁹⁰ Systemet har dog været under gradvis afvikling som følge af liberaliseringsbølger op gennem 90'erne og 00'erne, der har ramt *social housing* sektoren i Finland hårdt.⁹¹

Det finske system har yderligere været udfordret af, at udbydere af *social housing* kun er forpligtet til at udleje boliger på non-profit-basis, mens statslånet tilbagebetales. Når de private boligorganisationer har tilbagebetalt deres lån, har de derfor ret til at udbyde deres boliger på det private lejemarked. Dette har resulteret i, at andelen af *social housing* udbudt af private boligorganisationer er faldet markant op gennem 2010'erne, og at *social housing* sektorens andel af den samlede boligmasse er faldet fra 15% i 2010 til 11% i dag.⁹² Dette skyldes også, at det ikke opfattes som attraktivt at investere i *social housing* i dag.⁹³ Denne udvikling har ramt landet geografisk skævt, idet boligorganisationerne oftest frasælger de mindst profitable boliger. For eksempel faldt andelen af *social housing* med 17% i Tampere i perioden 2000-2017.⁹⁴ Flere af de største private boligorganisationer har endda helt opgivet non-profit-modellen og er konverteret til regulære ejendomsinvesterings- og udlejningsselskaber, hvilket har skabt en del politisk debat om boligorganisationernes samfundsmæssige rolle og forpligtigelse.⁹⁵ Det kan således konstateres, at de private boligorganisationer i Finland i høj grad har været udviklingsorienteret, ofte drevet af en økonomisk agenda om profit-maksimering, mens de kommunale boligorganisationer i højere grad har fastholdt deres oprindelige rolle.

4.4 Norge

Norge har ligesom Finland traditionelt haft en stærk præference for boligejerskab. I Norge er denne præference stærkt koblet til en politisk ide om, at ingen skal kunne tjene penge på en anden persons boligforhold.⁹⁶ Efterkrigstidens boligpolitik i Norge baserede sig derfor først og fremmest på favorable statslån til andelsboliger.⁹⁷ De lokale andelsboligforeninger organiserede sig i regionale foreninger, og disse begyndte gradvist at udfylde den samme rolle som boligorganisationer i andre lande, bl.a. i forhold til boligproduktion. Dette skete typiske i et tæt samarbejde med kommuner og staten. I dag udgør andelsboligerne 14% af den samlede boligmasse i Norge.⁹⁸ I de senere år har en række andelsboligforeninger fusioneret, hvilket har betydet at antallet af andelsboligforeninger er mere end halveret i forhold til 2010.⁹⁹

De norske andelsboliger var oprindeligt huslejereguleret, men denne model kom for alvor under pres i begyndelsen af 1980'erne, da der opstod et illegalt marked med "penge under bordet" for folk, der ønskede at købe sig ind i en andelsboligforening. Regeringen besluttede derfor at ophæve huslejeloftet i 1982.¹⁰⁰ Hermed ændrede andelsboligforeningerne fra at være non-profit-organisationer med stærke rødder i civilsamfundet til profit-søgende organisationer, der opererer på markedsvilkår.¹⁰¹ På trods af at liberaliseringen af andelsboligmarkedet i høj grad var ideologisk motiveret, så blev huslejeloftet aldrig genindført af socialdemokratisk ledede regeringer.¹⁰² I stedet valgte efterfølgende regeringer at koncentrere sig om at udbyde boliger til samfundets absolut svageste.

Den egentlige *social housing* i Norge udgør kun 4% af den samlede boligmasse og findes hovedsageligt i de største norske byer.¹⁰³ I kraft af det yderst begrænsede udbud af *social housing* er der skrappe regler for, hvilke personer der kan få adgang til disse boliger, og typisk tilbydes der kun forholdsvis korte kontrakter til en husleje på markedsniveau.¹⁰⁴ Norge er således det af de nordiske lande, hvis *social housing* system minder mest om den sydeuropæiske model, hvor *social housing* er forbeholdt samfundets absolut svageste. I Norge administreres *social housing* af kommunale boligorganisationer, der stadig i stort omfang opererer inden for den traditionelle boligorganisationsmodel. Den norske boligforsker Sørvoll understreger dog, at der også i Norge ses en tendens til, at boligorganisationerne arbejder ud fra markedslignende administrationsprincipper og afkræver husleje på markedsniveau.¹⁰⁵ Sørvoll fremhæver f.eks., at Oslo Kommune stiller krav om, at den kommunale boligorganisation skal agere ud fra forretningslignende principper med henblik på effektivisering. Samtidig har boligorganisationen i de seneste år overført en betydelig del af sit overskud til kommunen, hvilket på sigt kan være med til underminere boligorganisationens muligheder for at finansiere renoveringsprojekter. Dette viser, hvordan selv de kommunale boligorganisationer i Norge kæmper med at finde en balance mellem sociale og økonomiske hensyn.

4.5 Sverige

Sverige er det af de nordiske lande, som ligner Danmark mest i forhold til opbygningen af *social housing* sektoren. I Sverige betegnes *social housing* som almenlyst, dvs. at alle har adgang til boligsektoren. I modsætning til i Danmark, administreres *social housing* i Sverige af kommunale boligorganisationer, der opererer som selvstændige enheder i armslængde fra politisk indflydelse.¹⁰⁶ En anden vigtig del af den svenske model er, at der traditionelt har været stærke bånd mellem den offentlige og private udlejningssektor, og disse har i fællesskab forhandlet huslejeniveauet med den landsdækkende forening for boligejere, *Hyregästföreningen*.¹⁰⁷ Denne forholdsvis stærke interesseorganisation har ved flere lejligheder vist sig at være en vigtig modvægt mod regeringens ambitioner om at liberalisere *social housing* sektoren i Sverige.¹⁰⁸

Liberaliseringen af den almene boligsektor i Sverige er sket i to bølger. I starten af 90'erne nedlagde regeringen ledet af *Moderaterna* Boligministeriet og afskaffede de favorable statslån og subsidier til nybyggeri af *social housing*.¹⁰⁹ Det lykkedes dog i første omgang *Hyregästföreningen* at sætte en stopper for yderligere liberaliseringer. På trods af at socialdemokraterne overtog magten allerede tre

år efter, blev statsstøtten til *social housing* sektoren ikke genindført.¹¹⁰ Da *Moderaterna* overtog regeringsmagten igen i 2006, satte de gang i endnu en liberaliseringsbølge. Det mest bemærkelsesværdige initiativ var indførelsen af en *Right to buy* inspireret lovgivning, der gav de kommunale boligorganisationer mulighed for at frasælge deres boliger som andels- og ejerboliger. Resultatet af disse liberaliseringsbølger blev, at andelen af *social housing* faldt fra 25% af boligmassen i 1990 til 17% i 2010.¹¹¹ Ifølge boligforskeren Christophers har boligorganisationerne primært frasolgt deres mest attraktive boligheder, og alene i Stockholm blev mere en 30.000 almene boliger frasolgt.¹¹²

Den største omvæltning af den svenske almene boligsektor kom dog i 2008 med offentliggørelsen af en rapport, der slog fast, at de svenske boligorganisationer (formentligt) bedrev konkurrenceforvridning i modstrid med EU's konkurrencelovgivning.¹¹³ Baggrunden for rapportens udarbejdelse var, at den svenske landsforening for ejendomsejere havde indgivet en klage til Europakommissionen, hvori de anklagede den svenske stat for ulovlig statsstøtte. Flere undrede sig over denne vurdering, da statsstøtten allerede var blevet afskaffet i starten af 1990'erne i den første liberaliseringsbølge.¹¹⁴ Men den svenske regering følte sig angiveligt tvunget til at justere lovgivningen for *social housing* sektoren. Konflikten endte i et kompromis, hvor lovgivningen blev justeret, således at der nu stilles eksplicitte krav om, at boligorganisationerne skal operere ud fra markedslignende og profitsøgende principper, samtidig med at de skal udbyde *social housing*.¹¹⁵

Den svenske boligforsker Grander har i sin ph.d.-afhandling undersøgt, hvordan boligorganisationerne i Sverige har reageret på den nye lovgivning.¹¹⁶ Han argumenterer for, at boligorganisationerne har udviklet sig til hybride organisationer, der på den ene side er profitsøgende markedsaktører og på den anden side forsøger at opfylde deres sociale samfundsansvar. Ifølge Grander har denne svære balancegang mellem tilsyneladende modstridende mål medført lidt af en identitetskrisen i *social housing* sektoren i Sverige.¹¹⁷ Overordnet set kan der identificeres to udviklingstrends i forhold til, hvordan de svenske boligorganisationer har håndteret denne udfordring.¹¹⁸ For det første ses der en tendens til, at boligorganisationernes øgede økonomiske fokus i højere grad har fået dem at målrette deres nybyggeri mod den bredere middelklasse, og at de primært investerer i udviklingsprojekter centralt placeret i byen. Et eksempel på dette er boligorganisationen i Malmøs etablering af Greenhouse Augustenborg.¹¹⁹

For det andet ses der en tendens til, at boligorganisationernes større økonomiske fokus har medført huslejestigninger og skrappe retningslinjer for, hvem de udlejer deres boliger til.¹²⁰ Dette har medført, at mange lavindkomstgrupper ikke længere har direkte adgang til *social housing* sektoren. Disse grupper er derfor i stigende grad blevet en del af det yderst begrænsede kommunale anvisningssystem, som er kommet voldsomt under pres.¹²¹ Kommunerne har derfor forsøgt at øge deres andel af anvisningsboliger. Grander illustrerer, hvordan kommunens adgang til anvisningsboliger steg med 74% i perioden 2008-2013.¹²² Denne form for kommunal anvisning betragtes typisk som en god forretning for boligorganisationerne. Grander argumenterer derfor for, at boligorganisationerne således har udviklet en ny forretningsmodel, hvor de i højere grad opfylder deres sociale samfundsansvar gennem et øget antal af anvisningsaftaler med kommunerne.¹²³ På denne måde er det lykkedes for de svenske boligorganisationer at kombinere deres øgede økonomiske fokus med en social ansvarlighed over for samfundets svageste.

4.6 Fire lande – fire boligorganisationsroller

Som beskrevet ovenfor er *social housing* sektoren organiseret vidt forskelligt i de nordiske lande. Det er i høj grad særlige historiske og institutionelle omstændigheder, der har været medbestemmende for, hvordan sektoren har udviklet sig.¹²⁴ Generelt kan det siges, at udgangspunktet har været forskelligt, men alle fire lande har oplevet perioder, hvor *social housing* sektoren er forsøgt liberaliseret fra politisk side eller på anden måde er blevet nødsaget til at agere på markedslignende vilkår. Dette er, som beskrevet i kapitel 2, en trend som har gjort sig gældende i hele Europe.

Hvordan *social housing* sektoren og boligorganisationerne samlet har reageret på disse liberaliseringsbølger afhænger bl.a., hvordan sektoren traditionelt har været organiseret og løbende har udviklet sig i det enkelte land. Der kan med andre ord siges at være en vis *path-dependency* (stiafhængighed) i,¹²⁵ hvordan *social housing* sektoren har udviklet sig, som kan være med til at forklare, hvordan boligorganisationerne har tilpasset sig disse forandringer og ændret deres roller.¹²⁶ *Social housing* sektoren har traditionelt været størst i Danmark og Sverige, men samtidig er det også de lande som, qua sektorens størrelse og dens principper om adgang for alle, har været udsat for det største liberaliseringspres op gennem 90'erne og 00'ernes liberaliseringsbølger.¹²⁷ I denne sammenhæng er det interessant at se, hvordan den danske model med private boligorganisationer har været mere modstandsdygtig overfor liberaliseringspresset end de svenske kommunale boligorganisationer.¹²⁸ Dette skyldes bl.a., at de danske boligorganisationer i højere grad er trådt ud af velfærdsstatens skygge og har udviklet sig til semi-uafhængige organisationer, der også i høj grad er økonomisk uafhængige af staten. Spørgsmålet om konkurrenceforvridning og ulovlig statsstøtte har dermed heller ikke været en diskussion i Danmark på samme måde som i Sverige.

Hvis vi kigger på, hvordan boligorganisationerne i de enkelte lande har reageret på det pres og de forandringer i deres omgivelser, de løbende er blevet udsat for siden 1980'erne, så kan vi se, at de har valgt forskellige strategier i forhold til de arketyperiske roller, der blev beskrevet i kapitel 3, se Figur 4.¹²⁹ Disse strategier og arketyperiske roller skal i høj grad ses i sammenhæng med de rammevilkår og lovgivningsmæssige begrænsninger, der er for boligorganisationernes virke i det enkelte land. I Norge spiller de kommunale boligorganisationer en lille rolle i forhold til den samlede boligmasse. Boligorganisationernes primære rolle er at udbyde boliger til samfundets absolut svageste, så der kan argumenteres for, at den sociale agenda er i centrum. Der ses dog en tendens til, at boligorganisationerne også begynder at arbejde ud fra et økonomisk rationale om effektivisering. De norske boligorganisationer har dermed valgt en strategi, som minder mest om **managerrollen**.

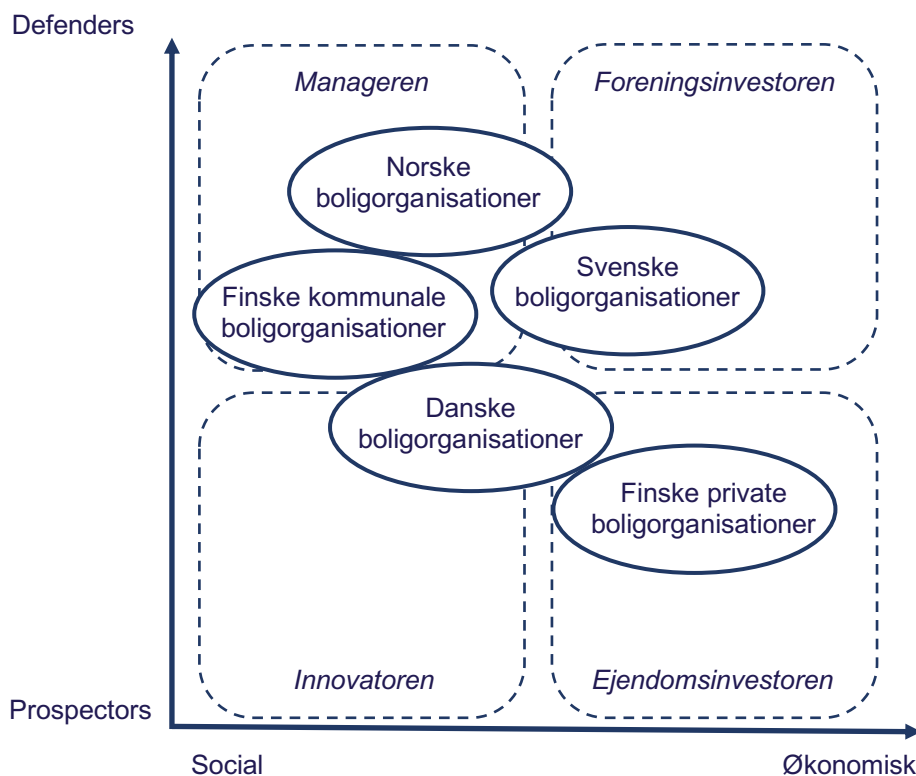
I Sverige har de kommunale boligorganisationer primært udviklet sig i kraft af en lovændring, som påtvinger dem at agere som markedsbaserede aktører. Der kan dog argumenteres for, at boligorganisationerne gradvist, som de er begyndt at forstå deres nye roller, begynder at se nye muligheder og agere mere udviklingsorienteret. I forhold til Figur 4 så minder deres rolle dog stadig mest om **foreningsinvestoren**, idet de overvejende opererer ud fra en økonomisk dagsorden med udgangspunkt i et traditionelt mindset.

I Finland ser vi en diversificering i, hvordan boligorganisationerne har udviklet sig. De kommunale boligorganisationer, der i dag udbyder langt størstedelen af *social housing* i Finland, opererer ud fra en traditionel **managertilgang**, hvor fokus i høj grad ligger på at udbyde boliger til samfundets svageste. De private boligorganisationer har derimod udviklet sig mod **ejendomsinvestor-rollen**, idet de sideløbende med udbuddet af *social housing* også er begyndt at udbyde ejendomme på det private lejemarked. Nogle af de største boligorganisationer har endda valgt helt at forlade *social housing* sektoren og er konverteret til private ejendomsselskaber.

I Danmark har boligorganisationerne udviklet sig til i højere grad at være semi-uafhængige private organisationer, og dermed bevæget sig væk fra deres traditionelle rolle tæt koblet op på velfærdsstaten. Boligorganisationerne er dog stadig underlagt en lovgivning og nogle rammevilkår, som sætter grænser for boligorganisationernes frihedsgrader. For det første er boligorganisationerne underlagt en lovgivning, der påtvinger dem at arbejde ud fra en non-profit tilgang. For det andet så er tiltag som styringsdialog, og ikke mindst parallelsamfundsloven, med til at sætte nogle klart definerede rammer for boligorganisationernes virke. Det interessante i en dansk kontekst er også, at lovgivningen dermed ikke er ens for alle boligorganisationer i alle almene boligområder. Der kan således forventes en vis diversificering i, hvordan boligorganisationerne agerer, fordi deres rammevilkår er forskellige. Det er derfor vanskeligt entydigt at tilskrive de danske boligorganisationer en arketype. Sammenlignet med de andre nordiske lande kan der dog

argumenteres for, at den sociale agenda står relativt stærkere i Danmark, og samtidig synes de danske boligorganisationer også at være mere udviklingsorienterede end de kommunale boligorganisationer i de andre nordiske lande. De danske boligorganisationer minder derfor mest om **innovatoren**. I denne sammenhæng er det også værd at nævne, at de danske boligorganisationer i stigende grad er begyndt at arbejde bystrategisk og spille en vigtig rolle i byomdannelsesprojekter. Dette er dog en faktor, som ikke indgår eksplicit i Figur 4. Den behandles derfor separat nedenfor.

Figur 5 viser en oversigt over de nordiske boligorganisationers arketyper. Figuren illustrerer de nordiske landes arketyperiske boligorganisationsroller placeret relativt i forhold til hinanden. Der er tale om en teoretisk model. Det må forventes, at der i hvert af de enkelte lande findes en vis diversitet i, hvordan de enkelte boligorganisationer agerer strategisk i forhold til den lovgivning og de rammevilkår de er underlagt.



Figur 5: De nordiske boligorganisationers arketyperiske roller. De enkelte landes boligorganisationer er placeret i forhold til Gruis' arketyper, se Figur 4. Dette er en teoretisk model, hvor boligorganisationerne er placeret relativt i forhold til hinanden. Inden for det enkelte land vil der sandsynligvis forekomme en diversitet af boligorganisationsroller.

4.7 Segregering i udsatte boligområder og bystrategiske initiativer

Afslutningsvist vil vi se nærmere på nogle af de temaer, der har stået centralt i den danske debat om *social housing* sektoren og boligorganisationernes rolle det seneste årti. Det drejer sig først og fremmest om diskussionen om segregering i de mest udsatte boligområder og udviklingen af, hvad der fra politisk side er blevet betegnet som "parallelsamfund", samt hvordan den danske regering har forsøgt at løse denne udfordring.

I Danmark er der over en lang årrække sket et skifte i, hvordan udfordringerne med segregering i udsatte boligområder er blevet opfattet og forsøgt håndteret.¹³⁰ I takt med at der er kommet et større fokus på områdebaserede initiativer, så opfattes segregering i højere grad som noget, der skal (og

kan) løses lokalt. Vi har også set en udvikling i, at udfordringen med segregering i højere grad opfattes som et spørgsmål om manglende integration blandt såkaldte ikke-vestlige etnicitetsgrupper. Udfordringen med segregering i udsatte boligområder gøres hermed til et personspørgsmål, og et spørgsmål om at visse samfundsgrupper ikke gør nok for at lade sig integrere.¹³¹ Der ses dermed i høj grad et sammenfald i bolig- og integrationspolitikken, som der ikke tidligere har været tradition for. Det interessante i denne sammenhæng er, at denne forståelse af udfordringernes sammenhæng i høj grad er et dansk fænomen, der ikke findes i samme omfang i de andre nordiske lande.¹³²

Staver et al. har sammenlignet de nordiske landes politiske tiltag for at reducere segregering.¹³³ Generelt ses der en stigende bekymring for segregering i udsatte boligområder i de nordiske lande, og Danmark, Norge og Sverige har alle inden for de seneste år implementeret politikker, der har til formål at reducere segregering.¹³⁴ Det interessante i denne sammenhæng er dog, at segregering i Norge og Sverige overvejende ses som et resultat af en strukturel ulighed i samfundet. Derfor er der også et større fokus på at øge individets mulighed for at deltage i samfundet og dermed reducere de strukturelle barrierer. Staver et al. fremhæver, hvordan Danmark i denne sammenhæng skiller sig ud, idet segregering i højere grad ses som et resultat af individuelle handlinger, og derfor er der i Danmark et større fokus på sanktioner mod individer og udsatte boligområder. Der ses dog en tendens til, at segregerings- og integrationspolitikken i Norge og Sverige gradvist bevæger sig mod den danske.¹³⁵ I Finland har segregeringsproblematikken generelt fyldt mindre. Dette skyldes formentligt en lavere indvandring, men også at indvandrere i mindre omfang er koncentreret i *social housing* i Finland.¹³⁶

Hvis vi kigger på, hvilke muligheder de nordiske lande har for at gøre noget ved segregeringsudfordringen, så fremstår Danmark som landet med de fleste muligheder i værktøjskassen. I Norge rækker segregeringen og stigmatiseringen af visse boligområder langt ind i det private leje- og ejerboligmarked. I modsætning til hvad der ellers argumenteres for i visse sammenhænge, så har en udpræget grad af boligejerskab ikke reduceret segregeringen betragteligt i Norge. Men netop dette faktum gør, at staten har meget få muligheder for at introducere *social mixing* eller lignende strategier.¹³⁷ I Danmark og Sverige gøres der derimod aktivt brug af *social mixing* strategier. I Sverige er der generelt en stor efterspørgsel efter betalbare boliger, så *social mixing* tænkes hovedsageligt i forhold til etablering af flere boliger og fortætning af eksisterende byområder.¹³⁸ I Danmark er regeringen gået anderledes til værks ved at sætte krav om en reduktion af almene familieboliger til 40% i de såkaldte omdannelsesområder. Dette mål kan opnås gennem ommærkning, frasal og/eller nedrivning af almene boliger kombineret med etablering af private leje- og/eller ejerboliger. Samtidig har den danske regering kunnet understøtte omdannelsesprocesserne gennem allokering af midler i Landsbyggefonden til udarbejdelse af udviklingsplaner.¹³⁹ Noget kunne dermed tyde på, at Danmark i de kommende år vil opleve et fald i segregeringen i udsatte boligområder sammenlignet med de andre nordiske lande.¹⁴⁰

En anden faktor der gør sig gældende i denne sammenhæng er, at der i Danmark i de seneste år er kommet et helt andet fokus på bystrategiske initiativer end i de andre nordiske lande. Det skyldes formentligt flere faktorer. For det første er de danske boligorganisationer gennem de seneste 20 år blevet mere uafhængige af staten. For det andet er de danske boligorganisationer i den unikke situation, at de gennem deres opsparing i Landsbyggefonden har adgang til finansielle midler til f.eks. finansiering af infrastruktur og fællesarealer, hvilket bidrager til at understøtte bystrategiske initiativer.¹⁴¹ Samtidig er der også i det seneste årti blevet rettet en større opmærksomhed mod behovet for bystrategiske indsatser i den faglige debat.¹⁴² For det tredje har der fra den danske regering været lagt en mere radikal linje overfor segregering og manglende integration, hvilket har betydet, at der i mange af de mest udsatte almene boligområder ligges op til markante fysiske og infrastrukturelle forandringer, hvilket fordrer en øget bystrategisk tænkning.¹⁴³

5. Konklusion

Denne rapport samler op på den første del af forskningsprojektet *Fremtiden boligorganisation: hvordan kan boligorganisationer skabe bæredygtige byområder?* Formålet med denne rapport har været at belyse boligorganisationernes ændrede rolle set i et europæisk og nordisk perspektiv. Dette har vi gjort gennem et litteraturstudie, hvor vi har undersøgt, hvordan *social housing* sektoren er organiseret og har udviklet sig i udvalgte europæiske lande. Vi har derefter undersøgt hvilke konsekvenser disse forandringer i *social housing* sektoren har haft for boligorganisationerne (og andre udbydere af *social housing*). Her har vi især været interesseret i at forstå, hvordan boligorganisationernes identitet og samfundsmæssige rolle har udviklet sig, samt hvilke samfundsmæssige strukturer og udviklingstrends, der har bidraget til at understøtte denne udvikling. Dette har vi forsøgt at opstille i en teoretisk forståelsesramme. Endeligt har vi ønsket at gå mere i dybden med udviklingen af *social housing* sektoren og dennes betydning for boligorganisationernes rolle i en nordisk kontekst, hvor vi specifikt har sat fokus på Danmark, Finland, Norge og Sverige. Dette har vi gjort for at spejle udviklingen i Danmark i den generelle udvikling i de nordiske lande.

Social housing sektoren spillede en vigtig rolle i opbygningen af velfærdsstaten i mange lande i Nordvesteuropa i perioden efter Anden Verdenskrig, hvor der blev investeret markant i boligudbygningen for at imødekomme manglen på sunde og tidssvarende boliger. Dette skete især i de lande, hvor der var et ønske om at udbyde *social housing* til den brede befolkning. Med den økonomiske krise i slutningen af 1970'erne og op gennem 1980'erne ændrede mange europæiske velfærdsstater boligpolitik. Ideen om den store velfærdsstat blev afløst af et neoliberalt tankesæt om at lade markedet og den private sektor stå for boligudbygningen. Som en del af denne politiske udvikling blev der i flere europæiske lande indført *Right to buy* og andre lignende politikker, der havde til formål at reducere andelen af *social housing*. Vi har således generelt set et fald i andelen af *social housing* i mange europæiske lande de seneste 30-40 år. Samtidig har vi også set en tendens til at *social housing* i højere og højere grad hovedsageligt bliver for samfundets svageste borgere. Denne udvikling sker også i lande med en forholdsvis høj andel af *social housing* og med en *social housing* sektor, som i udgangspunkt henvender sig til den brede befolkning. Denne udvikling har haft konsekvenser for, hvordan *social housing* sektoren opfattes – ikke mindst politisk. Denne udvikling har også betydet, at vi løbende har set politiske tiltag, der sigter mod at reducere eller på anden måde modernisere *social housing* sektoren, bl.a. gennem krav om at sektoren i højere grad skal operere ud fra markedslignende og profit-søgende tilgange.

Denne udvikling har givet anledning til, at de europæiske boligorganisationer har været nødsaget til at nytænke deres rolle, og den måde de driver deres organisation på. På tværs af Europa kan vi identificere en række generelle udviklingstrends. Vi ser, at boligorganisationerne i stigende grad:

- Benytter sig af forretningslignende principper fra den private sektor i et forsøg på at øge effektiviteten og måle effekten af deres tiltag
- Formulerer eksplicitte økonomiske målsætninger og igangsætter aktiviteter med henblik på profit
- Agerer som strategiske byudviklere i byfornyelses- og omdannelsesprojekter
- Gennemgår en øget professionalisering og øger medarbejderstaben
- Fusionerer for at opnå en større kritisk masse og mere effektive forretningsgange
- Tager et større samfundsmæssigt ansvar og tilbyder services, som ikke direkte er koblet til udlejning af boliger
- Indgår i strategiske partnerskaber med den offentlige sektor og andre aktører

Men disse udviklingstrends giver også anledning til en række dilemmaer for boligorganisationerne. Det øgede eksterne pres på boligorganisationerne og krav om, at boligorganisationerne er nødt til at lade sig professionalisere og operere ud fra forretningslignende principper, som kendes fra den private sektor, kan opfattes som værende i modstrid med boligorganisationernes værdier og ideologiske ståsted, som typisk er forankret i filantropiske og socialistiske tanker om lighed,

solidaritet og lokalt demokrati. Spørgsmålene om, hvordan en boligorganisation bør udvikle sig, og hvilken rolle den bør spille i fremtiden, er således også i høj grad ideologiske spørgsmål, som knytter sig til boligorganisationens historie, værdier og identitet. For det første skal boligorganisationen finde en balancegang mellem prioriteringer af økonomiske og sociale hensyn i sit virke. I denne sammenhæng kan forståelsen af en boligorganisation som et *social enterprise*, der skal generere en form for profit for at kunne udfylde sin sociale rolle måske danne en meningsfuld forståelsesramme.

Med liberaliseringerne af *social housing* sektoren i Europa ser vi også en øget diversificering af, hvilken rolle boligorganisationerne indtager. Men liberaliseringerne har boligorganisationerne fået en større selvstændighed og råderum til i højere grad at kunne definere deres egen rolle. Der lægges dermed op til, at boligorganisationerne i højere grad arbejder strategisk og finder den rolle, der passer bedst til deres organisation. I denne sammenhæng har vi skitseret fire arketyper som boligorganisationerne kan indtage alt efter deres prioritering mellem sociale og økonomiske hensyn, og i hvor høj grad boligorganisationerne ønsker at bevare deres traditionelle rolle eller innovere og udvikle deres organisation og produktportefølje. Disse fire arketyper er:

- **Manageren**, der har fokus på at varetage de traditionelle boligorganisationsopgaver, og hvor den sociale dagsorden er i højsædet for boligorganisationen og en vigtig del af boligorganisationens DNA.
- **Foreningsinvestoren**, der også har fokus på boligorganisationens traditionelle opgaver, men primært opererer ud fra en økonomisk dagsorden om at sikre en omkostningseffektiv organisation.
- **Innovatoren**, der har udvidet sin opgaveportefølje udover boligorganisationens traditionelle opgaver. Fokus ligger primært på udvikling af nye produkter og services, som støtter op om boligorganisationens stærke sociale dagsorden.
- **Ejendomsinvestoren**, der også har udviklet en opgaveportefølje udover boligorganisationens traditionelle opgaver. Fokus ligger primært på at udvikle boligorganisationens ejendomsportefølje, herunder et fokus på semi-kommercielle aktiviteter i tråd med organisationens overvejende økonomiske dagsorden.

Hvis vi kigger på udviklingen af *social housing* sektoren i de nordiske lande, kan det konstateres, at *social housing* sektoren i Danmark er kommet mest intakt igennem liberaliseringsbølgerne op gennem 1990'erne og 2000'erne. Andelen af *social housing* i Danmark har ligget stabilt og endda været svagt stigende i perioden. I modsætning til Danmark har Finland, Norge og Sverige oplevet et generelt fald i *social housing* i perioden. I Finland og Norge har der traditionelt været et stort politisk fokus på at understøtte boligejerskab. *Social housing* sektoren har derfor historisk spillet en mindre rolle i Finland og Norge sammenlignet med Danmark og Sverige. Norge var det første land til at liberalisere *social housing* sektoren, som derfor kun har spillet en marginal rolle på boligmarkedet siden begyndelsen af 1980'erne. Sverige har oplevet et stort fald i deres andel af *social housing* op gennem 1990'erne og 2000'erne som følge af en liberaliseret boligpolitik og *Right to buy*-tiltag. I Finland er den faldende andel af *social housing* primært en konsekvens af, at de private boligorganisationer i stigende grad udbyder deres boliger til markedspris på det private lejemarked, når de har afbetalt deres statslån. Der er endda flere eksempler på, at private boligorganisationer helt er konverteret til private ejendomsselskaber.

Hvis vi kigger på, hvilken betydning disse udviklingstrends har haft for de nordiske boligorganisationer, så kan det konstateres, at de nordiske boligorganisationer overvejende stadig indtager de traditionelle boligorganisationsroller. I Norge opererer de kommunale boligorganisationer primært ud fra en traditionel rolle med udgangspunkt i en social dagsorden. Det samme kan siges om de kommunale boligorganisationer i Finland. I Sverige har de kommunale boligorganisationer også primært forsøgt at fastholde deres traditionelle rolle. De er dog gennem ændret lovgivning blevet tvunget til i højere grad at operere ud fra en økonomisk agenda. Til

sammenligning fremstår de danske boligorganisationer som mere udviklingsorienterede med et fokus på at tilbyde en række services forankret i en social dagsorden, som ikke kun relaterer sig til den traditionelle boligudlejningsopgave. Det samme kan delvist siges om de private boligorganisationer i Finland, som dog primært har udviklet deres organisation med udgangspunkt i en økonomisk dagsorden.

Der vil dog være betydelige forskellene i, hvordan boligorganisationerne opererer inden for det enkelte land, hvor udviklingsorienterede de er, og hvordan de balancerer sociale og økonomiske hensyn og de andre dilemmaer, der relaterer sig til boligorganisationernes strategiske udvikling. Det vil derfor være yderst relevant at dykke ned i hver af de enkelte landes udvikling, og undersøge hvordan forskellige boligorganisationer har udviklet deres organisation og ser deres samfundsmæssige rolle. I dette forskningsprojekt vil disse spørgsmål dog kun blive undersøgt nærmere i en dansk kontekst. Som kort beskrevet i denne rapport er det overvejende i de danske boligorganisationer, som har taget den bystrategiske dagsorden til sig. I den næste del af dette forskningsprojekt undersøges det, hvordan udvalgte boligorganisationer har taget det bystrategiske fokus til sig i udviklingen af deres organisation, og hvordan de i øvrigt ser deres samfundsmæssige rolle.

Referencer

- Amcoff, J. (2022). Searching for new ways to achieve mixed neighbourhoods. *Cities*, 121, 103496.
- Baldwin Hess, D., Tammaru, T., & Van Ham, M. (red.) (2018). *Housing estates in Europe: Poverty, ethnic segregation and policy challenges*. Cham: Springer Nature.
- Bech-Danielsen, C., & Christensen, G. (2017). *Boligområder i bevægelse: Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50-års jubilæum*. København: Landsbyggefonden.
- Bech-Danielsen, C. & Stender, M. (2017). *Fra ghetto til blandet by*. København: Gads Forlag.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H., & Sveinsson, J.R. (2013). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. 2nd edition. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, B., & Jensen, L. (2020). Unitary housing regimes in transition-comparing Denmark and Sweden from a perspective of path dependence and change: In: Erola, J., Naumanen, P., Kettunen, H., & Vesa-Matti, P. (red.) *Norms, moral and social structures. Essays in honour of Hannu Ruonavaara*. Uppsala: Uppsala Housing and Urban Studies.
- Bengtsson, B., & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193-203.
- Bjørn, N. (red.) (2008). *Arkitektur der forandrer: Fra ghetto til velfungerende byområde*. København: Gads Forlag.
- Blackwell, T., & Bengtsson, B. (2023). The resilience of social rental housing in the United Kingdom, Sweden and Denmark. How institutions matter. *Housing Studies*, 38(2), 269-289.
- Blessing, A. (2012). Magical or monstrous? Hybridity in social housing governance. *Housing Studies*, 27(2), 189-207.
- Bolig og Planstyrelsen (2022). Udsatte områder og parallelsamfund. Hentet fra: <https://bpst.dk/da/Bolig/Udsatte-boligomraader/Udsatte-omraader-og-parallelsamfund#>.
- Brattbakk, I., & Hansen, T. (2004). Post-war large housing estates in Norway – Well-kept residential areas still stigmatised?. *Journal of Housing and the Built Environment* 19, 311–332.
- Bryson, J.M. (1988). *Strategic planning for public and non-profit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Chichester: Wiley.
- Christophers, B. (2013). A monstrous hybrid: The political economy of housing in early twenty-first century Sweden. *New political economy*, 18(6), 885-911.
- Czischke, D. (2009). Managing social rental housing in the EU: a comparative study. *International Journal of Housing Policy* 9(2): 121-151.
- Czischke, D. (2014). Social housing organisations in England and The Netherlands: Between the state, market and community. Ph.d.-afhandling TU Delft.
- Czischke, D., Gruis, V., & Mullins, D. (2012). Conceptualising social enterprise in housing organisations. *Housing Studies*, 27(4), 418-437.
- Elsinga, M., & Lind, H. (2013). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies*, 28(7), 960-970.
- Fabian, L., & Hansen, A.L. (2020). Common resistance against state-led stigmatization and displacement. I Baeten, G., Listerborn, C., Persdotter, M. & Pull, E. (red.) *Housing Displacement* (s. 125-143). Abingdon: Routledge.
- Frandsen, M.S., & Hansen, J.V. (2020). Parallelsamfundspakkens genealogi. *Dansk sociologi*, 31(1), 9-30.
- Grander, M. (2017). New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy*, 17(3), 335-352.
- Grander, M. (2018). *For the benefit of everyone?: Explaining the significance of Swedish public housing for urban housing inequality*. Ph.d.-afhandling Malmö University.
- Grander, M. (2019). Off the beaten track? Selectivity, discretion and path-shaping in Swedish public housing. *Housing, Theory and Society*, 36(4), 385-400.
- Gruis, V. (2008). Organisational archetypes for Dutch housing associations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(6), 1077-1092.

- Gruis, V., & Nieboer, N. (2004). Strategic housing management: An asset management model for social landlords. *Property Management*, 22(3), 201-213.
- Gruis, V., Nieboer, N., & Thomas, A. (2004). Strategic asset management in the social rented sector: approaches of Dutch and English housing associations. *Urban Studies*, 41(7), 1229-1248.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Housing Europe (2021). *The state of housing in Europe 2021*. Bruxelles: Housing Europe.
- Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021). *The sale of social and public housing in Europe*. Bruxelles: Housing Europe.
- Hyötyläinen, M. (2020). "Not for normal people": The specialization of social rental housing in Finland. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19(2), 545-566.
- Jensen, L. (2013). Housing welfare policies in Scandinavia: A comparative perspective on a transition era. *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 4(2), 133-144.
- Kaufman, J.L., & Jacobs, H.M. (1987). A public planning perspective on strategic planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 23-33.
- Larsen, H.G., & Lund Hansen, A. (2015). Commodifying Danish housing commons. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 97(3), 263-274.
- Lelévrier, C. (2023). Privatization of large housing estates in France: towards spatial and residential fragmentation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 38, 199-217.
- Lilius, J., & Lapintie, K. (2020). Subsidised housing? The paradoxical imaginaries of Finnish non-profit rental housing. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 130-139.
- Miles, R.E., & Snow, C.C. (1978). *Organisational strategy, structure and process*. New York: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Mullins, D. (2006). Exploring change in the housing association sector in England using the Delphi method. *Housing Studies*, 21(2), 227-251.
- Mullins, D., Czischke, D., & van Bortel, G. (2012). Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organisations. *Housing studies*, 27(4), 405-417.
- Munch, A. (2018). Privileged but challenged: The state of social housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis*, 5(1): 12-25.
- NBO Housing Nordic (2020). *State of housing in the Nordic countries 2020*. København: NBO Housing Nordic.
- Olesen, K. (2011). *Strategic spatial planning in transition. A case study of Denmark*. Ph.d.-afhandling Aalborg Universitet.
- Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288-303.
- Olesen, K. (2017). Talk to the hand: strategic spatial planning as persuasive storytelling of the Loop City. *European Planning Studies*, 25(6), 978-993.
- Olesen, K., & Howells, H. (2023). The territorial stigmatization of non-profit housing areas in Denmark during COVID-19. I: Lisandrello, E., Sørensen, J., Olesen, K. & Steffansen, R.N. (red.) *The 'new normal' in planning, governance and participation: Transforming urban governance in a post-pandemic world*. Dordrecht: Springer.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. I: Brenner, N., & Theodore, N. (red.) *Spaces of neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe* (s.33-57). Oxford: Blackwell..
- Risager, B.S. (2022a). Rent gap governance: State-led gentrification in the Danish 'ghetto'. *City*, 26(2-3), 199-223.
- Risager, B.S. (2022b). Territorial stigmatization and housing commodification under racial neoliberalism: The case of Denmark's 'ghettos'. *Environment and Planning A: Economy and Space*, OnlineFirst doi: 10.1177/0308518X221141427.
- Ruonavaara, H. (1996). The home ideology and housing discourse in Finland 1900–1950. *Housing Studies*, 11(1), 89-104.

- Ruonavaara, H. (2017). Retrenchment and social housing: The case of Finland. *Critical Housing*, 4(2), 8-18.
- Scanlon, K., Arrigoitia, M.F., & Whitehead, C. (2014). *Social housing in Europe*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Scanlon, K., Arrigoitia, M.F., & Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1-12.
- Staver, A.B., Brekke, J.P., & Sørholt, S. (2019). Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideals. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- Stjernberg, M., Costa, S.O., Sigurjónsdóttir, H.R., & Tunström, M. (red.) (2020). *Overcoming barriers to social inclusion in Nordic cities through policy and planning*. Stockholm: Nordregio.
- Sørvoll, J. (2019). The dilemmas of means-tested and market-oriented social rental housing: Municipal housing in Norway 1945-2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51-60.
- Sørvoll, J., & Bengtsson, B. (2018). The Pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 124-142.
- Van Bortel, G., Mullins, D., & Gruis, V. (2010). 'Change for the better?'—making sense of housing association mergers in the Netherlands and England. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, 353-374.
- Walker, R. M. (2000). The changing management of social housing: The impact of externalisation and managerialisation. *Housing Studies*, 15(2), 281-299.

¹ Housing Europe (2021)

² Scanlon et al. (2015), Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)

³ Scanlon et al. (2015)

⁴ Housing Europe (2021)

⁵ Czischke (2009) hævder, at det første paneuropæiske studie af boligorganisationernes ændrede roller blev udarbejdet af CECODHAS European Social Housing Observatory i 2007. Omkring samme tid begyndte flere hollandske og britiske forskere at interessere sig for samme problemstilling, eksempelvis Gruis & Nieboer (2004) og Mullins (2006). Senere har ph.d.-afhandlingerne Czischke (2014) og Grander (2018) indgående undersøgt forandringerne i *social housing* sektoren og boligorganisationernes nye roller i henholdsvis en hollandsk, engelsk og svensk kontekst.

⁶ Czischke (2014)

⁷ Et neoliberalt tankesæt eller neoliberalisme forstås i denne sammenhæng som en økonomisk-politisk ideologi, der søger at understøtte det frie marked og en markedslogik i den offentlige sektor. Dette gøres bl.a. gennem liberalisering, men også implementering af lovgivning, som forsøger at understøtte markedet. (Peck & Tickell 2002, Olesen 2014)

⁸ Scanlon et al. (2014)

⁹ Scanlon et al. (2014)

¹⁰ Baldwin et al. (2018)

¹¹ Begrebet neoliberalisering dækker over den samfundsmæssige proces, hvorved en neoliberal ideologi bliver mere og mere dominerende i anskuelsen af problemstillinger og løsninger (Peck & Tickell 2002, Olesen 2014).

¹² Det danske udtryk "almen" bruges i denne sammenhæng om lande, hvor størstedelen af boligerne i *social housing* sektoren er tilgængelige for den brede befolkning. I den engelsksprogede litteratur betegnes dette ofte som "universal".

¹³ Her benytter vi det danske udtryk "målrettet" som betegnelse for de lande, hvor *social housing* er forbeholdt de svageste i samfundet. I den engelsksprogede litteratur benyttes ofte betegnelsen "residual".

¹⁴ De private boligorganisationer kan tage forskellige former alt efter, om de er opstået med rod i civilsamfundet eller som en markedsbaseret aktør. I denne sammenhæng bruges "private boligorganisationer" som en generisk betegnelse for boligorganisationer, som ikke er drevet og/eller ejet af staten, kommunen eller en anden offentlig instans.

¹⁵ Det er generelt vanskeligt at finde præcise opgørelser over andelen af *social housing* i hvert europæisk land. Dette er delvist en konsekvens af, at *social housing* kan have forskellige betydninger i forskellige lande. Denne tabel bygger på tal fra Housing Europe (2021) og Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021).

¹⁶ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)

- ¹⁷ Dette skyldes bl.a. en lovændring, der skulle sikre, at de hollandske boligorganisationer ikke opererer i modstrid med EU's konkurrencelovgivning.
- ¹⁸ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ¹⁹ Scanlon et al. (2014)
- ²⁰ I 1970'erne og 1980'erne opførte boligorganisationerne op mod hver anden bolig mhp. direkte salg. I dag er denne praksis mindre udbredt (Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant 2021)
- ²¹ Munch (2018)
- ²² Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ²³ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ²⁴ Skotland indførte et forbud mod *Right to buy* i 2016, Wales og Nordirland fulgte efter i henholdsvis 2019 og 2020 (Housing Europe 2021).
- ²⁵ Det skyldes som i Holland til en vis grad også en reorientering af *social housing* sektoren mod de svageste i samfundet i tråd med EU's konkurrencelovgivning (Lelévrier 2023)
- ²⁶ Scanlon et al. (2014)
- ²⁷ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021), Lelévrier (2023)
- ²⁸ Det anslås, at der i perioden 2017-2020 kan blive frigivet omkring 43.000 boliger årligt i kraft af denne lovgivning (Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant 2021)
- ²⁹ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ³⁰ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ³¹ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ³² Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ³³ Frankrig er et af de lande, hvor der senest har været politisk fokus på salg af *social housing*. Denne rapport fra Housing Europe blev udarbejdet for den franske interesseorganisation for *social housing* L'Union Sociale Pour L'Habitant.
- Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ³⁴ Czischke (2009) gennemførte en spørgeskemaundersøgelse blandt 42 udbydere af *social housing* i 12 europæiske lande. Undersøgelsen blev suppleret af interviews med 6 *social housing* udbydere. Czischke fremhæver en række fællestræk på tværs af Europa i forhold til, hvordan udbydere af *social housing* begynder at tænke og agere mere strategisk ift. bl.a. økonomi, byfornyelse og ikke-bolig relaterede aktiviteter.
- ³⁵ En god opsummering findes i Czischke (2009)
- ³⁶ Denne tilgang betegnes ofte som New Public Management
- ³⁷ Walker (2000) beskriver denne managerialiseringstendens blandt boligorganisationer i Storbritannien.
- ³⁸ Walker (2000)
- ³⁹ Czischke (2009), Gruis & Nieboer (2004)
- ⁴⁰ Housing Europe & L'Union Sociale Pour L'Habitant (2021)
- ⁴¹ Gruis et al. (2004)
- ⁴² Czischke (2009), Scanlon et al. (2014)
- ⁴³ Czischke (2009)
- ⁴⁴ Social mixing er et udtryk for et ønske om i højere grad at opnå en blandet beboersammensætning i et boligområde. Begrebet benyttes oftest i forbindelse med politikker, der søger at tiltrække middelklassen til udsatte boligområder ved eksempelvis at etablere ejerboliger.
- ⁴⁵ Van Bortel et al. (2010)
- ⁴⁶ Van Bortel et al. (2010)
- ⁴⁷ Walker (2000), Gruis (2008), Czischke (2009)
- ⁴⁸ Gruis (2008), Czischke (2009), Blessing (2012)
- ⁴⁹ Blessing (2012) omtaler denne svære balance som "a balancing act"
- ⁵⁰ Elsinga & Lind (2013)
- ⁵¹ Czischke (2009)
- ⁵² Czischke et al. (2012) beskriver, hvordan begrebet *social enterprise* kan have forskellige betydninger i forskellige lande. I denne sammenhæng bruger vi begrebet social enterprise i betydningen af en privat organisation, der operer på markedsvilkår og generer en indtjening med henblik på at løfte en social udfordring.
- ⁵³ Czischke et al. (2012), Mullins et al. (2012)
- ⁵⁴ Blessing (2012) sammenligner boligorganisationernes øget hybriditet med forskellige mytiske væsener, og hun argumenterer for, at hybrider på en og samme tid kan være magiske og monstrøse.

- ⁵⁵ Czischke (2014) arbejder i sin ph.d.-afhandling med en teoretisk ramme, hvori hun beskriver boligorganisationen i relation til sine omgivelser som en struktur-aktør relation. Czischke interesserer sig også for, hvordan boligorganisationen positionerer sig i relation til stat, marked og civilsamfund.
- ⁵⁶ Egen figur. Figuren er inspireret af Czischkes (2014) teoretiske ramme.
- ⁵⁷ SWOT står her for strengths (styrker), weaknesses (svagheder), opportunities (muligheder) og threats (trusler) (Kaufmann & Jacobs 1987)
- ⁵⁸ En central bog i denne forbindelse er Bryson's (1988) bestseller *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. I sin bog beskriver Bryson en 10 punktsguide, der skal hjælpe offentlige og non-profitorganisationer til at udvikle deres strategiske planlægning efter forbillede fra den private sektor.
- ⁵⁹ Olesen (2011) beskriver i sin ph.d.-afhandling, hvordan indtoget af strategisk planlægning har ændret måden, der arbejdes med byudvikling på i Danmark.
- ⁶⁰ Olesen (2014)
- ⁶¹ Mintzberg (1994), Healey (2007)
- ⁶² Olesen (2017) argumenterer for, at den strategiske planlægning i høj grad har udviklet sig til *persuasive storytelling*, dvs. kunsten at kunne fortælle sin strategi på en overbevisende måde.
- ⁶³ Gruis & Nieboer (2004) har beskrevet, hvordan strategisk planlægning kan overføres til boligorganisationerne gennem, hvad de kalder strategic housing management.
- ⁶⁴ Miles & Snow (1978)
- ⁶⁵ Der kan i det hele taget trækkes mange tråde mellem spørgsmålet om, hvordan organisationer udvikler sig og reagerer på forandringer i deres omgivelser og tankegangen bag den strategiske planlægning. Tankegangen bag begge tilgange bygger på den såkaldte *strategic-choice* tilgang, der advokerer for, at virksomheder og individer aktivt selv kan bidrage til at skabe og udvikle organisationer i stedet for udelukkende at se en virksomheds rammebetingelser som være fastsat ovenfra.
- ⁶⁶ Miles & Snow (1978: 29)
- ⁶⁷ Gruis (2008)
- ⁶⁸ Gruis (2008) er her optaget af at fremsætte arketyperiske boligorganisationsroller. Han arbejder dermed kun med Miles & Snows (1978) yderpunkter i form af *defenders* og *prospectors* og tillader sig dermed at undlade *analyzers* og *reactors*.
- ⁶⁹ Gruis (2008)
- ⁷⁰ Figuren er inspireret af Gruis (2008) og Czischke et al. (2012).
- ⁷¹ Tabellen bygger på data fra Bengtsson et al. (2013), NBO Housing Nordic (2020) og Housing Europe (2021).
- ⁷² I denne sammenhæng skal det nævnes at der findes en mindre andel af kommunale botilbud til personer med særlige behov. Disse udgør op mod 1% af den samlede boligmasse.
- ⁷³ På norsk og svensk kaldes disse henholdsvis kommunale "boligforetak" og "bostadsföretag"
- ⁷⁴ Bech-Danielsen & Christensen (2017), Bengtsson & Jensen (2020)
- ⁷⁵ I denne sammenhæng skal det dog nævnes, at staten stadig bestemmer, hvordan Landsbyggefondens må bruge sine midler, ligesom staten også kan bestemme, at en vis del af Landsbyggefondens midler skal øremærkes til bestemte formål, som f.eks. udviklingsplaner for omdannelsesområder.
- ⁷⁶ Jensen (2013)
- ⁷⁷ Jensen (2013: 142)
- ⁷⁸ I alt blev der kun solgt 62 ud af de godt 600.000 almene boliger (Jensen 2013)
- ⁷⁹ Frandsen & Hansen (2020), Olesen & Howells (2023)
- ⁸⁰ Dette gælder for områder, som er udpeget som "omdannelsesområder" af regeringen (Bolig og Planstyrelsen 2022)
- ⁸¹ Larsen & Hansen (2015), Fabian & Hansen (2020), Risager (2022a, 2022b)
- ⁸² Der kan dog argumenteres for, at parallelsamfundslovgivningen er med til at skabe et pres på den almene sektor, som rækker udover de områder, der er omfattet af listerne. Frygten for på sigt at kunne komme på en af listerne er for nogle boligorganisationer nok til at føle lovgivningen som et reelt pres.
- ⁸³ Jensen (2013), Bengtsson & Jensen (2020), Blackwell & Bengtsson (2023)
- ⁸⁴ Jensen (2013)
- ⁸⁵ Her tænker vi primært på de tidlige omdannelsesprojekter i Gellerupparken i Aarhus og Kildeparken i Aalborg i slutningen af 00'erne.
- ⁸⁶ Det kan diskuteres om "parallelsamfundslovgivningen" og frygten for at komme på en af listerne i højere grad får boligorganisationerne til også at agere ud fra en økonomisk agenda (se Risager 2022a).
- ⁸⁷ Ruonavaara (1996)
- ⁸⁸ Hyötyläinen (2020)

-
- ⁸⁹ NBO Housing Nordic (2020)
- ⁹⁰ Ruonavaara (2017)
- ⁹¹ I perioden 1998-2008 blev der kun givet statsstøtte til nybyggeri af *social housing*, og i 2008 ophørte systemet helt (Ruonavaara 2017).
- ⁹² Ruonavaara (2017)
- ⁹³ NBO Housing Nordic (2020)
- ⁹⁴ Lilius & Lapintie (2020)
- ⁹⁵ Dette gælder eksempelvis for SATO og VVO (nu Kojamo) (Ruonavaara 2017, Lilius & Lapintie 2020). Kritikken af SATO er kort gengivet i Bengtsson et al. (2013).
- ⁹⁶ Jensen (2013), Bengtsson et al. (2013)
- ⁹⁷ Brattbakk & Hansen (2004), Jensen (2013)
- ⁹⁸ Brattbakk & Hansen (2004)
- ⁹⁹ Der er i dag 41 medlemmer i den landsdækkende paraplyorganisation for andelsboligforeninger NBBL (NBO Housing Nordic 2020)
- ¹⁰⁰ Jensen (2013), Bengtsson et al. (2013)
- ¹⁰¹ Sørvoll & Bengtsson (2018)
- ¹⁰² Jensen (2013)
- ¹⁰³ Brattbakk & Hansen (2004)
- ¹⁰⁴ Sørvoll (2019)
- ¹⁰⁵ Sørvoll (2019)
- ¹⁰⁶ Bengtsson & Jensen (2020)
- ¹⁰⁷ <https://www.hyresgastforeningen.se>
- ¹⁰⁸ Bengtsson et al. (2013), Bengtsson & Jensen (2013)
- ¹⁰⁹ Bengtsson & Jensen (2020)
- ¹¹⁰ Bengtsson & Jensen (2020)
- ¹¹¹ Christophers (2013)
- ¹¹² Christophers (2013)
- ¹¹³ Det drejede sig specifikt om EU's SGEI-lovgivning (Services of General Economic Interest). Boligorganisationerne i Holland er i øvrigt også blevet ramt af samme lovgivning (Elsinga & Lind 2013).
- ¹¹⁴ Det centrale punkt i klagen var i virkeligheden lidt mere teknisk. Ejendommejerens forening hævdede, at den svenske stat indirekte subsidierede de kommunale boligorganisationer, idet den ikke påtvang boligorganisationerne at afkræve husleje på markedsniveau, og dermed havde de en konkurrencefordel ift. private udlejere (Elsinga & Lind 2013)
- ¹¹⁵ Grander (2017), Bengtsson & Jensen (2020)
- ¹¹⁶ Se ph.d.-afhandlingen Grander (2018), men også Grander (2017, 2019).
- ¹¹⁷ Grander (2017)
- ¹¹⁸ Grander (2019)
- ¹¹⁹ Grander (2018)
- ¹²⁰ Mange svenske boligorganisationer stiller krav om, at boligsøgende skal have en indkomst over et vist minimumsbeløb, før de kan underskrive en lejeaftale (Grander 2017)
- ¹²¹ Grander (2017) beskriver de svenske anvisningsboliger som udgørende et *secondary housing market*
- ¹²² Denne boligtype udgør dog stadig under 1% af det samlede lejemarked i Sverige (Grander 2017)
- ¹²³ Grander (2017)
- ¹²⁴ Bengtsson et al. (2013)
- ¹²⁵ Path-dependency (stiafhængighed) dækker her over tesen om, at den "sti" eller model, som det enkelte land har valgt i forhold til, hvordan *social housing* sektoren er opbygget og organiseret, er determinerende for, hvordan sektoren vil udvikle sig fremadrettet. Man er med andre ord bundet af valg truffet i fortiden, når man forsøger at udvikle en sektor eller en organisation fremadrettet.
- ¹²⁶ Bengtsson & Ruonavaara (2010), Bengtsson et al. (2013)
- ¹²⁷ Bengtsson et al. (2013)
- ¹²⁸ Blackwell & Bengtsson (2023) har undersøgt, i hvor høj grad *social housing* sektoren i Danmark, Sverige og England har været modstandsdygtige overfor politisk motiverede liberaliseringer. De konkluderer, at den danske almene boligsektor har været den mest modstandsdygtige, og at dette i høj grad skyldes den danske foreningsbaserede model.
- ¹²⁹ Her sammenligner vi de fire landes generiske boligorganisationsroller. Sammenligningen er i høj grad relativ, forstået på den måde, at de generiske nationale boligorganisationsmodeller placeres i forhold til

hinanden. Hvis man lavede samme øvelse inden for det enkelte land (som Gruis 2008), så ville man også kunne finde en diversitet af boligorganisationers roller her.

¹³⁰ Frandsen & Hansen (2020), Olesen & Howells (2023)

¹³¹ Frandsen & Hansen (2020), Olesen & Howells (2023)

¹³² Staver et al. (2019), Stjernberg et al. (2020)

¹³³ Staver et al. (2019) har sammenlignet de nordiske landes politikker for at reducere segregering i Danmark, Norge og Sverige.

¹³⁴ Staver et al. (2019)

¹³⁵ Staver et al. (2019)

¹³⁶ Ruonavaara (2017)

¹³⁷ Staver et al. (2019), Stjernberg et al. (2020)

¹³⁸ Amcoff (2022)

¹³⁹ Staver et al. (2019)

¹⁴⁰ Dette afhænger selvfølgelig af, hvordan man definerer segregering. I denne diskussion tager vi primært udgangspunkt i de kriterier, som ligger til grund for regeringens lister for parallelsamfund og omdannelsesområder. I og med at der i Danmark aktivt arbejdes med at reducere segregering med udgangspunkt i visse kriterier, så er det oplagt at konkludere, at segregeringen formentligt relativt vil falde (eller stige mindre) i Danmark sammenlignet med de andre nordiske lande i de kommende år.

¹⁴¹ Bech-Danielsen & Christensen (2017)

¹⁴² Her tænker vi især på Bjørn et al. (2008) og Bech-Danielsen & Stender (2017)

¹⁴³ En indsigt i de bystrategiske greb, der benyttes i de mest udsatte boligområder kan findes på hjemmesiden www.udsatteområder.dk, hvor resultaterne af omdannelserne af 15 udsatte almene boligområder følges frem mod 2029.