

Paper til boligforskningsseminar i Center for Boligforskning, 16-17.9 2004

Styringen af boligfordelingen i den almene sektor og dens virkninger for segregationen i sektoren

Hans Skifter Andersen

Abstrakt

Hjørnestenen i fordelingsystemet i den almene sektor har i mange år været, at ledige boliger blev tildelt boligsøgende opført på den almindelige venteliste efter anciennitet. Dette system er blevet mere eller mindre gennemhullet i de senere år, hvor tre andre fordelingsystemer fungerer parallelt hermed. Regeringens strategi mod ghettoisering af maj 2004 bygger på den antagelse, at de hidtidige systemer ikke har fungeret tilfredsstillende og foreslår en yderligere underminering af ventelistesystemet.

I paperet belyses virkningerne af de gældende fordelingsystemer på baggrund af en evaluering, som Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet har gennemført for Erhvervs- og Boligstyrelsen. En analyse af beboerudviklingen i almene boligafdelinger viser desuden, at der, samtidigt med at segregationen mellem almene boliger og andre boliger er øget, rent faktisk er sket en reduktion af segregationen internt i den almene sektor i de sidste 5 år.

Indledning

Med de nye forslag i maj 2004 fra integrationsminister Bertel Haarder til "bekæmpelse af ghettoer" (Integrationsministeriet 2004) vil der ske en yderligere opløsning af de regelsæt, som tidligere har været gældende for anvisning af boligsøgende til ledige almene boliger. Det vil betyde, at de almindelige ventelister vil få stadig mindre betydning for fordelingen af almene boliger. Dette er imidlertid en udvikling, som har været i gang i nogle år efter indførelsen af den såkaldte fleksible udlejning i år 2000, som gav mulighed for at give fortrinsret til bestemte grupper af boligsøgende, kombineret med øget brug af kommunal anvisning.

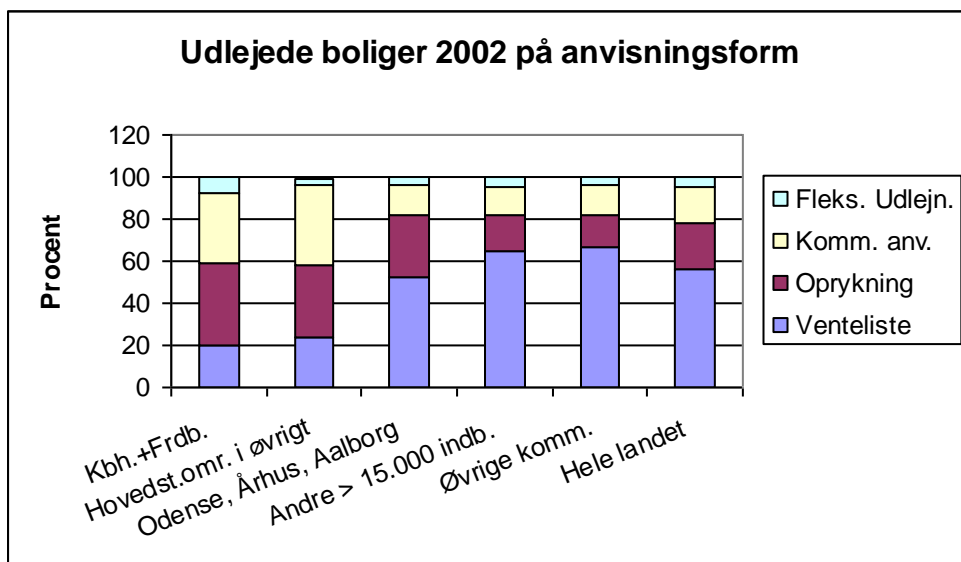
Erhvervs- og boligstyrelsen har netop offentliggjort tre rapporter udarbejdet af Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet, der belyser omfanget og virkningerne af 3 forskellige anvisningsformer, nemlig de interne oprykningslister i boligorganisationerne (Skifter Andersen 2004), den kommunale anvisning (Skifter Andersen og Fridberg 2004) og den fleksible udlejning (Fridberg og Lausten 2004). I dette paper bringes nogle af hovedkonklusionerne med hovedvægt på analysen af virkningerne af oprykningsretten. Desuden vises nogle foreløbige resultater af en undersøgelse af udviklingen i den interne segregation i den almene sektor.

De mange regler for anvisning

Indtil Regeringens nye udspil har der været fire forskellige regelsæt gældende for anvisning af ledige almene boliger:

- De almindelige ventelister
- Den særlige oprykningsventeliste, som favoriserer beboere i samme boligorganisation
- Den kommunale boliganvisning, som giver kommunerne ret til at anvise op til hver fjerde bolig. Der kan dog med gældende regler gives mulighed for dispensation, så kommunen disponerer over en større andel
- Den fleksible boligudlejning, som giver fortrinsret til specifikt definerede grupper - fx pendlere - efter nærmere aftale mellem kommune og boligorganisation

En undersøgelse blandt et udvalg af almene boligafdelinger (Fridberg og Lausten 2004) viser, at lidt over halvdelen af de ledige boliger i 2002 blev fordelt fra den almindelige venteliste. Som vist i figur 1 er der dog store regionale forskelle. I Københavns og Frederiksberg kommuner var det kun hver femte ledige bolig, som blev anvist fra ventelisten og i det øvrige hovedstadsområde hver fjerde.



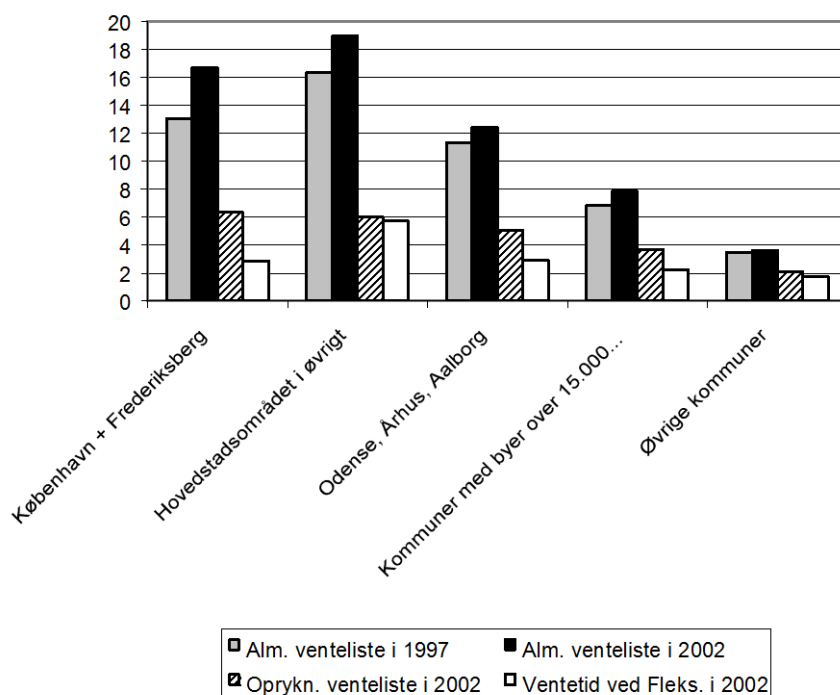
Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Udlejede boliger i 2002 fordelt på anvisningsform i hele landet og i forskellige kommunetyper

Note. Øvrige Hovedstadsområde = Københavns amt + Birkerød, Hørsholm, Karlebo, Farum, Allerød, Fredensborg-Humlebæk, Stenløse, Ølstykke, Greve og Solrød

Kilde: Fridberg og Lausten, 2004

Ifølge undersøgelsen blev ca. hver femte ledige bolig på landsplan fordelt via oprykningsventelisten, men i Hovedstadsområdet var det en langt større andel.

Kommunerne anviste i gennemsnit 17 pct. af de ledige boliger, men der blev anvist mere end dobbelt så mange i Hovedstadsområdet. Her er der altså mange kommuner, som har udnyttet dispensationsmulighederne. Det ses endvidere, at den fleksible udlejning kun er brugt i begrænset omfang - ca. 5 pct. af de ledige boliger. Den har været brugt mest i Københavns Kommune.



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Ventetid på de almindelige ventelister til almene familieboliger (Antal år) i 1997 og 2002, samt til ventelisterne for oprykning og fleksibel udlejning i 2002, i forskellige kommunetyper.

Kilde: Fridberg og Lausten, 2004

Undersøgelsen viser, at den gennemsnitlige ventetid for boligsøgende på den almindelige venteliste i 2002 var næsten 10 år (Figur 2). Der er naturligvis en del usikkerhed på dette tal, da der ofte kan være tale om skøn. Der er siden 1997 sket en vækst i ventetiden på lidt over et år. Det er især i Hovedstaden, at ventetiden er lang - mere end 16 år i Københavns Kommune og mere end 18 år i det øvrige hovedstadsområde.

Ventetiden på oprykningsventelisten var kun lidt over 4 år - i Hovedstadsområdet 6 år. Endelig var ventetiden på fleksibel udlejning i gennemsnit 2½ år. Dette gjaldt også i Københavns Kommune, mens den var dobbelt så lang i forstæderne.

Oprykningsretten

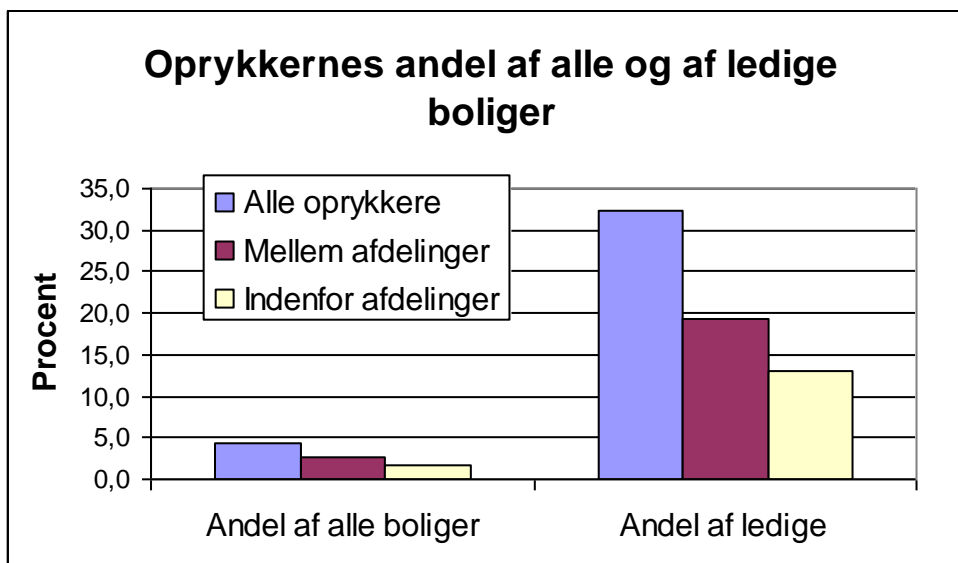
Oprykningsrettighederne i almene boliger

Ifølge lov om almene boliger skal fraflyttede boliger fordeles efter en almindelig venteliste. Husstande, der i forvejen bor i en almen boligorganisation, kan imidlertid blive skrevet op på en særlig oprykningsventeliste, hvor de opskrevne har fortrinsret i forhold til opskrevne på den almindelige venteliste, hvis de i øvrigt kan godkendes til den ledige bolig efter de samme regler, som gælder for den almindelige venteliste. Der gælder her forskellige regler for hhv. familieboliger, ældreboliger og ungdomsboliger.

En forudsætning for, at man kan få en bolig via oprykning, er, at man samtidigt fraflytter en anden almen bolig i boligorganisationen. Oprykningen betyder derfor, at der frigives samme antal boliger, som der bruges ved oprykningen. Men det er ikke nødvendigvis i den samme slags boliger (mht. størrelse, opførelsesår, hustype og husleje) og i de samme boligafdelinger, at der bliver fraflyttede boliger, som de der beslaglægges. Oprykningen betyder derfor en ændring af det boligudbud fra den almene sektor, som er til rådighed for andre boligsøgende og påvirker beboersammensætningen i forskellig boligafdelinger.

Oprykningens omfang

Undersøgelsen (Skifter Andersen 2004) viser, at der er ca. hver tredje ledige almene bolig i 2002 flyttede en husstand ind, som kom fra en anden bolig i samme boligorganisation (Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**). En del af disse tilflyttere kan have fået deres bolig på anden vis end via oprykningssystemet - fx ved at have brugt den almindelige bytteret. Dette skal ses i forhold til, at i alt 45 pct. af tilflytterne til ledige almene boliger kom fra andre almene boliger.



Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**.. Andelen af fraflyttede boliger og af alle boliger, som i 2002 fik nye beboere, som kom fra samme boligorganisation.

Oprykningen betyder, at 4,3 pct. af den almene boligmasse til- og fraflyttes pr. år. Dette skal ses i forhold til, at ca. 14 pct. af de almene boliger (inklusive de 4,3 pct.) gendulejes i løbet af et år. Oprykningen betyder således en væsentlig forøgelse (med ca. 40 pct.) af boligomsætningen i den almene sektor afhængigt af, hvor stor en del af oprykkerne der ville være flyttet alligevel, hvis de ikke fik mulighed for oprykning.

Omfanget af oprykningen har været konstant i de senere år, idet den udgjorde næsten samme andel af de fraflyttede boliger i året 1997.

Oprykningen kan opdeles i den interne oprykning indenfor samme boligafdeling og den eksterne oprykning mellem forskellige afdelinger indenfor samme boligorganisation. Figuren viser, at den eksterne oprykning havde et større omfang end den interne i 2002 (hhv. 19 og 13 pct. af de fraflyttede boliger). Den eksterne oprykning sker næsten udelukkende indenfor samme kommune, idet mindre end 5 pct. af alle eksterne oprykkere kommer fra andre kommuner. Dette skyldes i vid udstrækning, at mange organisationer kun har bolig i en enkelt kommune, men også at de fleste flytninger på boligmarkedet foregår indenfor kommunerne.

Oprykningen har et lidt forskelligt omfang i forskellige dele af landet. Den anvendes mest i Det øvrige hovedstadsområde og i de tre største provinsbyer, sjældnest i de mindre byer og kommuner.

Tabel **Fejl! Ukendt argument for parameter.** Andelen af ledige almene boliger i forskellige boligtyper, som blev beslaglagt af oprykkere i 2002 (Pct.).

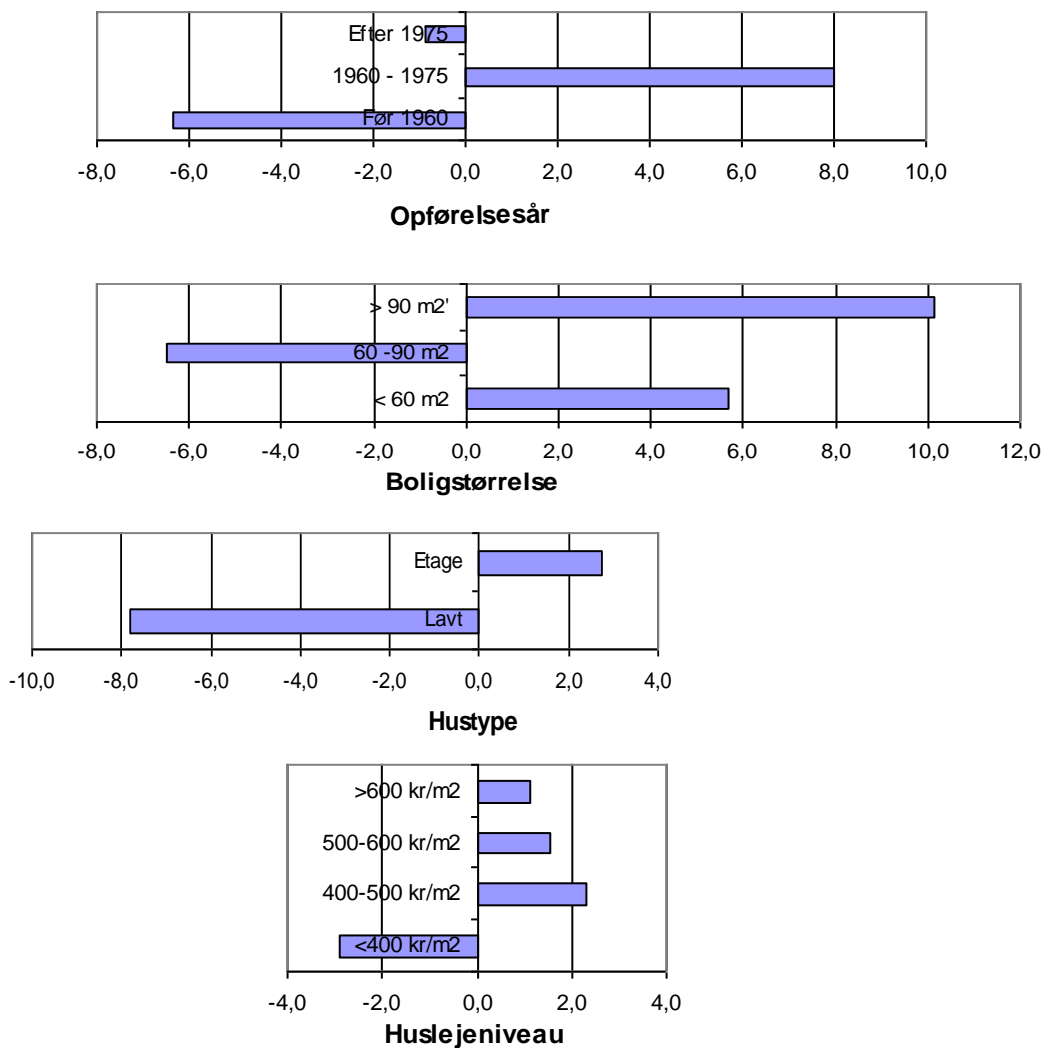
| Opførelsesår | | Boligstørrelse | |
|---------------------------|----|-----------------------|----|
| Før 1960 | 38 | < 60 m ² | 24 |
| 1960 - 1975 | 36 | 60 -90 m ² | 35 |
| Efter 1975 | 26 | > 90 m ² | 40 |
| Huslejeniveau | | Hustype | |
| <400 kr/m ² | 40 | Lavt | 33 |
| 400-500 kr/m ² | 35 | Etage | 32 |
| 500-600 kr/m ² | 31 | | |
| >600 kr/m ² | 26 | | |

Andelen af fraflyttede boliger, som beslaglægges af oprykkerne varierer mellem forskellige typer af boliger (Tabel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**). Der finder oprykning sted til alle typer af boliger, men andelen af oprykkere er på landsplan størst i boliger opført før 1975, i de største boliger og i de, der har det laveste huslejeniveau. Der er ikke større forskel på etageboliger og tæt-lave boliger.

Oprykningens betydning for boligudbudet

Samlet set har oprykningen som nævnt ikke nogen betydning for det udbud af almene boliger, der er til rådighed for andre boligsøgende, idet der frigøres lige så mange boliger ved oprykningen, som der beslaglægges. Men det er ikke de samme boliger, der frigives, som de der beslaglægges. Det er derfor i en vis udstrækning nogle andre boliger, der bliver ledige for andre boligsøgende. I undersøgelsen er de ændringer, der sker i boligudbudet for andre boligsøgende som følge af oprykningen, beregnet som den procentdel færre eller flere boliger der er til rådighed for andre boligsøgende. I Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.** ses ændringerne i boligudbudet for boliger med forskelligt opførelsesår, størrelse, hustype og huslejeniveau. Det ses, at ændringerne i boligudbudet ikke følger helt det samme mønster som andelen af de tilflyttede boliger, der beslaglægges (Tabel **Fejl! Ukendt argument for parameter.**). Dette skyldes, at oprykkerne ved fraflytning frigør boliger.

Ændring i boligudbudet som følge af oprykning



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Den procentvise ændring, som følge af oprykningen, der sker i udbudet af forskellige typer af almene boliger, som er til rådighed for andre boligsøgende, 2002.

Generelt set må det konkluderes, at oprykningen på landsplan kun har en mindre betydning for ændringer i udbudet af almene boliger. Udbudet af ældre boliger før 1960 reduceres med 6-7 pct., mens der bliver udbudt 8 pct. flere boliger fra 1960-75.

Lidt uventet er det især udbudet af de mellemstore boliger, som reduceres ved oprykningen, mens der bliver flere af både de små og de store boliger. Som ventet bliver der færre lave boliger (små 8 pct.) og færre boliger med lavt huslejeniveau, men det er især for de næstbilligste boliger, at udbudet øges.

Set i sammenhæng med det samlede boligmarked er de ændringer, som oprykningen skaber i boligudbudet, meget små. Den største effekt er, at udbudet af boliger mellem 60 og 90 m² reduceres med 1,5 pct. Udbudet af ældre boliger, tæt-lave boliger og billige boliger med husleje under 400 kr. pr. m² reduceres alle med mindre end 1 pct. af det samlede udbud af ledige udlejningsboliger.

Hvem har hvilke fordele af oprykningen?

Sammenlignet med alle *tilflyttere* til almene boliger er der relativt flere børn og flere mellem 25 og 66 år blandt oprykkerne, mens de flyttende unge og de ældste bruger oprykningen mindre. Set i forhold til *beboersammensætningen* og hele *befolkningen* er det foruden små børn imidlertid hyppigst unge fra 18-34 år, som benytter sig af oprykningen. Denne forskel i

sammenligningen med hhv. flyttende og beboere skyldes i høj grad, at flyttehyppigheden er forskellig for grupperne.

De flyttende *enlige med børn* bruger sjældnere oprykning end andre tilflyttede husstande, men set i forhold til beboersammensætningen og hele befolkningen, så er de enlige forsørgere overrepræsenteret blandt de oprykkende. *Par med børn* er overrepræsenteret i forhold til både tilflytterne og beboerne, men ikke i forhold til befolkningen. Blandt beboerne i almene boliger er det således især børnefamilierne, der bruger oprykningens retten, mens de enlige uden børn sjældnere gør det.

I hvilket omfang, forskellige socialgrupper deltager i oprykningen, er belyst i Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**, hvor oprykkernes sociale sammensætning er sammenlignet med hhv. alle tilflytterne, alle beboere i almene boliger og med hele befolkningens sociale sammensætning.

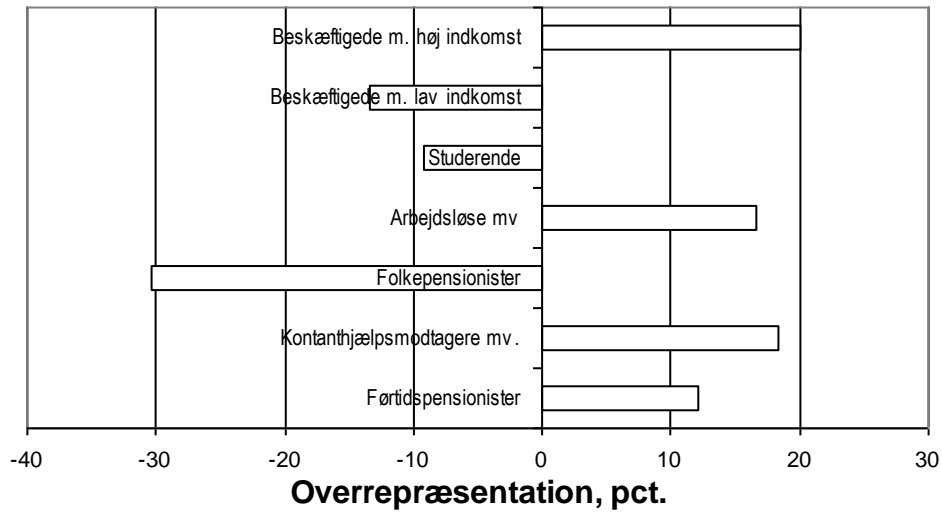
Som figuren viser, bruger personer i *beskæftigelse med højere indkomst*, som flytter, relativt oftere oprykningen, og en lidt større andel af beboerne gør det også. Men set i forhold til hele befolkningen er disse stærkt underrepræsenteret blandt oprykkerne. Man kan tyde tallene derhen, at middel- og højindkomstgrupperne sjældent flytter rundt mellem almene boliger, men når de endelig gør det, er det fordi oprykningen giver dem mulighed for at finde en passende bolig på en nemmere måde. Oprykningen betyder måske hermed, at nogle af denne gruppe forbliver i den almene sektor i stedet for at flytte væk.

Det er alt i alt især de *mindre velstillede* i befolkningen der har haft glæde af ordningen. Det er således tilflytterne blandt de marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet (førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse i øvrigt), der relativt hyppigere benytter sig af oprykningens mulighed, mens de flyttende *beskæftigede med lav indkomst* sjældnere bruger ordningen. Sammenlignet med beboerne og hele befolkningen er oprykkerne dog i høj grad domineret af beskæftigede med lav indkomst foruden kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse.

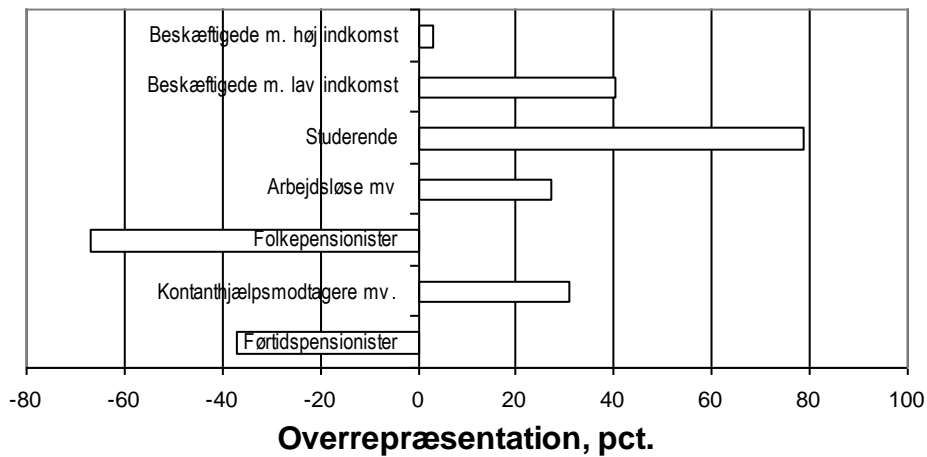
Førtidspensionisterne bruger sjældnere oprykningen, men set i forhold til befolkningen er de dog overrepræsenteret blandt oprykkerne. Den eneste gruppe udenfor arbejdsmarkedet som sjældnere bruger ordningen er folkepensionister mv., og dette skyldes ikke kun en lav mobilitet i gruppen, da oprykkerne også er underrepræsenteret blandt de flyttende.

Endelig er det især *indvandrerne*, der bruger oprykningen. Næsten hver fjerde oprykker er enten indvandrer fra "ikke-rige" lande eller efterkommer af disse. Indvandrerens andel af oprykkerne er især stor sammenlignet med befolkningens sammensætning, men også større i forhold til beboerne i almene boliger og tilflytterne.

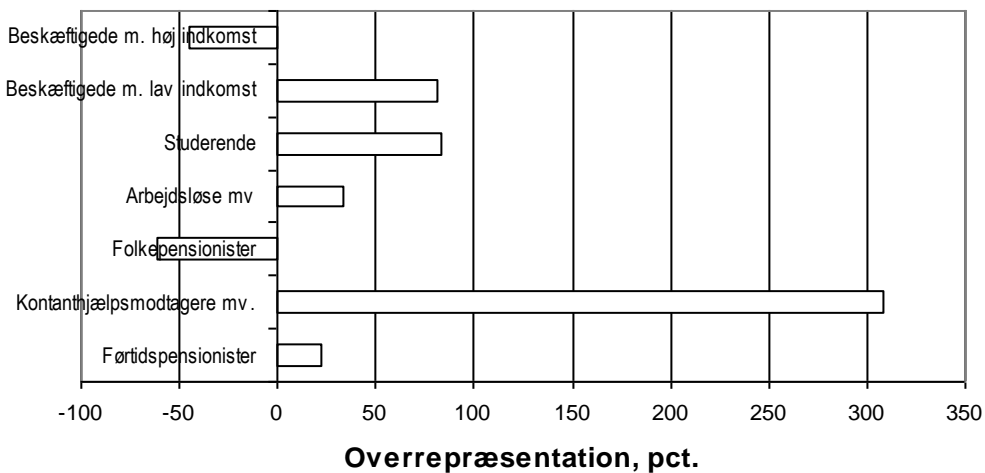
Oprykkerne sammenlignet med alle tilflyttere



Oprykkerne sammenlignet med almene beboere



Oprykkerne sammenlignet med hele befolkningen



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Oprykkernes sociale sammensætning sammenlignet med hhv. alle tilflytterne til almene boliger i 2002, alle beboere i almene boliger pr. 1.1.2003 og hele befolkningen 1.1.2002.

Hvilke boligforbedringer opnår oprykkerne?

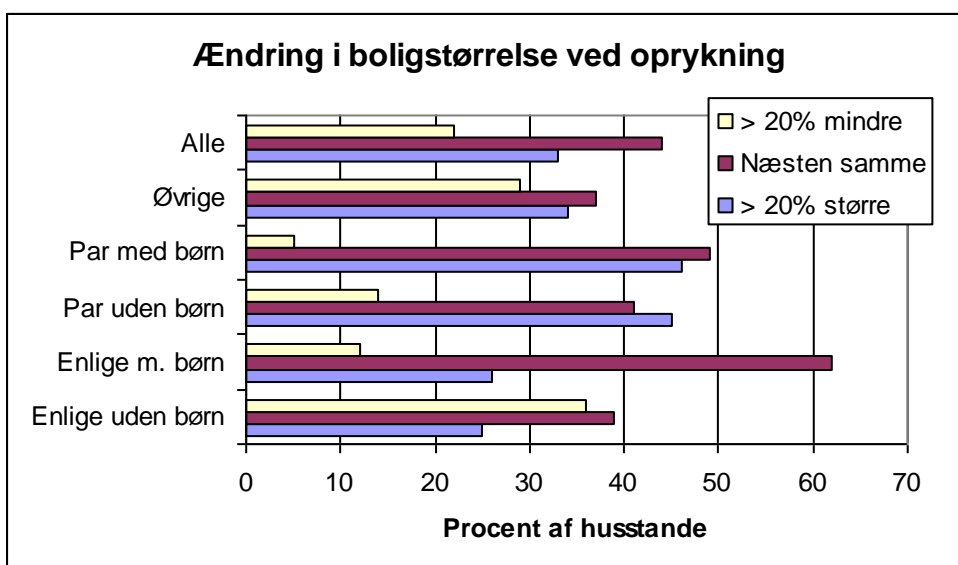
Mulighederne for oprykning indenfor boligorganisationerne giver beboerne en nemmere mulighed for at tilpasse deres boligforbrug til ændrede behov.

Ændring i boligstørrelse

Ser man på samtlige oprykkede husstande, så er en tredjedel flyttet til boliger med et mere end 20 pct. større areal. Lidt mere end hver femte er omvendt flyttet til mere end 20 pct. mindre boliger (Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**).

Det er især *par* og især dem med børn (46 pct.), som rykker op i større boliger. Også *enlige med børn* rykker mest til større boliger, men her er der en større gruppe som flytter til næsten samme boligstørrelse. Det er især de *enlige uden børn*, som flytter til mindre boliger (36 pct.).

Især *unge* i alderen 18-34 år og små børn flytter til større boliger. I aldersgruppen 35-39 år er der også en relativt stor andel der flytter til større boliger, men i mindre omfang. For de *ældre* går strømmen den anden vej, idet flere får en mindre bolig. 25 pct. af de 50-66 årige flytter således til en mere end 20 pct. mindre bolig, mens 19 pct. flytter til større boliger.



Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.** Ændringen i oprykkernes boligstørrelse ved flytningen i 2002 - forskellen mellem tilflyttede og fraflyttede boligs areal.

En nærmere analyse af oprykkingsmønstret for *ældre over 60 år* viser, at 21 pct. af disse før flytningen boede i boliger over 90 m². Efter flytningen er 15 af de 21 pct. flyttet til mindre boliger, men til gengæld er andre 6 pct. flyttet til de større boliger fra mindre boliger. Alt i alt betyder oprykningen dog at antallet af ældre i de større boliger er blevet reduceret væsentligt gennem oprykningen.

Det er nogle af de *dårligt stillede grupper* - kontanthjælpsmodtagere, arbejdsløse og beskæftigede med lav indkomst - der oftest får en større bolig ved oprykningen. Det gælder også for studerende og for beskæftigede med høj indkomst. Folkepensionisterne flytter derimod oftere til mindre eller samme størrelse boliger.

Det er meget markant, at *indvandrere* fra de "mindre rige" lande - og især efterkommerne - får større boliger i forbindelse med oprykningen. Det er således 40 pct. af efterkommerne, der flytter til boliger, som er mere end 20 pct. større end den fraflyttede bolig. En stor del af efterkommerne er børn.

Ændret hustype

80 pct. af husstandene flytter til samme hustype, som de kom fra, men der er lidt flere, som flytter fra etageboliger til lave boliger end den omvendte vej (hhv. 12 og 8 pct.). Det er især *børnefamilier* og *par* som flytter mod de lave boliger. Næsten hver femte af par med børn flytter således fra etage til lave boliger.

Det er også børnene og de yngre og midaldrende 25-49 år, der især skifter til lave boliger, men også en del af de ældre gør det.

Der er en hel del af de *beskæftigede med middel-høj indkomst*, der skifter til lave boliger (men dog mindre end hver femte), men det gælder også ofte for førtidspensionister og arbejdsløse.

Indvandrerne flytter sjældnere til lave boliger end danskerne gør.

Ændret husleje

Blandt andet som følge af den øgede boligstørrelse er der flere af oprykkerne, som får en højere husleje efter flytningen (30 pct. får mere end 20 pct. højere leje, mens 26 pct. får lavere). Oprykningen bruges således ikke generelt til at opnå lavere husleje. Det er især *par med børn*, som får en højere husleje efter flytningen. De *enlige oprykkere uden børn* flytter derimod noget oftere til boliger med lavere husleje og sjældnere til højere leje.

Det er især de *ældre* i aldersgruppen 50-66 år, som får lavere husleje, mens især de *35-49 årige* og de *små børn* flytter til dyrere boliger.

En stor del af de, der er *udenfor arbejdsmarkedet* flytter mod billigere boliger. Det gælder således for førtidspensionister, Folkepensionister mv. og studerende. For *kontanthjælpsmodtagere* flytter lige så mange mod dyrere boliger. For *de beskæftigede* er det også næsten samme antal der flytter mod dyrere boliger.

Relativt få *indvandrere* flytter til billigere boliger.

Ændret boligalder

Ændring i boligalder sker som regel kun ved ekstern oprykning, idet det er få afdelinger som har bygninger med meget forskelligt opførelsesår. Der er ikke en systematisk flytning af husstande fra nyere til ældre boliger, idet næsten samme andel flytter til nyere boliger (hhv. 10 år ældre eller yngre end den tidligere). 40 pct. af de eksterne oprykkere er flyttet til boliger af næsten samme alder. Indenfor hver af *husstandsgrupperne* ses heller ikke en tydelig tendens til flytning mod ældre boliger.

Det er ofte *personer udenfor arbejdsmarkedet*, som flytter mod nyere boliger - især Folkepensionister mv..

Der er ikke systematiske forskelle mellem *indvandrere* og danskere med hensyn til flytning til ældre eller nyere boliger.

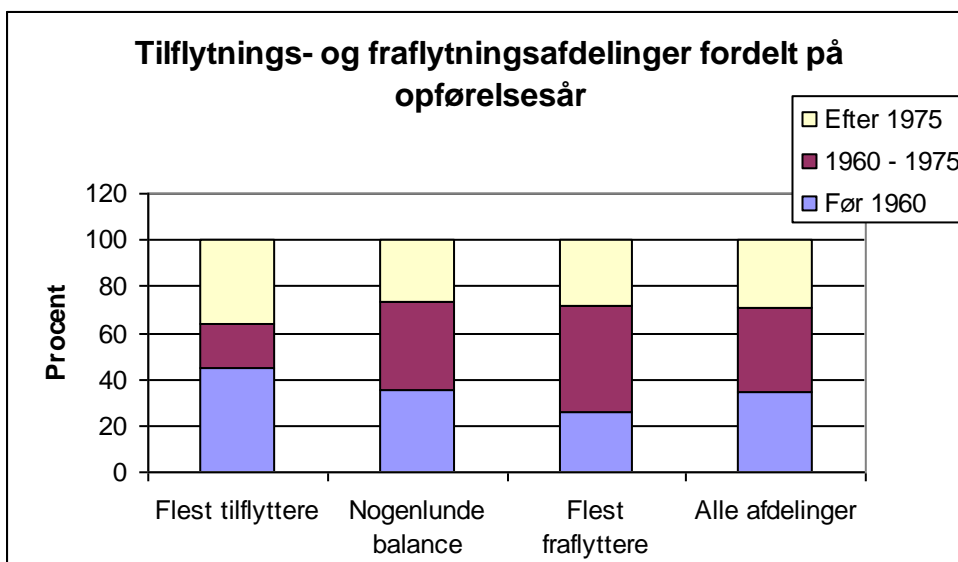
Konsekvenser for boligafdelingerne og for segregationen i den almene sektor

Den interne oprykning har ikke, som den eksterne, nogen direkte effekt for beboerudviklingen i den enkelte afdeling, idet der er tale om flytninger indenfor afdelingen. Der kan forekomme en indirekte effekt ved, at den interne oprykning ændrer boligudbudet for andre boligsøgende på en måde, som påvirker tilflytningen til afdelingen af andre boligsøgende. Men samtidig kan den interne oprykning også medføre, at nogle af de husstande, der ved oprykning beslæglægger et attraktivt boligudbud, forbliver i afdelingen i stedet for at flytte væk. Det er derfor svært at sige noget entydigt om, hvad den interne oprykning betyder for beboerudviklingen i afdelingerne.

Den eksterne oprykning mellem boligafdelinger betyder, at der fra nogle afdelinger sker en direkte nettofralytning, mens andre får en nettotilflytning. I den udstrækning, at det er bestemte beboergrupper, som rykker til og fra afdelingerne, kan oprykningen påvirke den sociale stabilitet og beboerudviklingen i de enkelte afdelinger. Dette er undersøgt ved at opdele afdelingerne på tre måder: 1. efter i hvor høj grad de er nettomodtagere eller -afgivere af oprykkere, 2. efter deres sociale sammensætning målt ved andelen af personer uden beskæftigelse, og 3. efter andelen af indvandrere og efterkommere.

Tilflytnings- og fraflytningsafdelinger

Fraflytningsafdelingerne, hvor antallet af fraflyttede ved oprykning er mere end 25 pct. større end antallet af tilflyttere, udgør på landsplan 30 pct. af de almene boliger. Tilflytningsafdelingerne (mere end 25 pct. flere tilflyttere end fraflyttere) udgør kun 19 pct. Der er således nogenlunde balance i til- og fraflytningen i afdelinger, som udgør mere end halvdelen af de almene boliger.



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Boliger i afdelinger med til- eller fraflytning 2002 fordelt på opførelsesår.

Der er visse forskelle på til- og fraflytningsafdelingerne mht. opførelsesår, størrelse, hustype og huslejeniveau, men disse forskelle er ikke voldsomt store. Dette peger i retning af, for det første at det måske først og fremmest er boligvalget, som er afgørende for oprykkerne mere end valget af afdeling, og for det andet at de foreliggende kendte egenskaber ved afdelingerne ikke entydigt siger noget om, hvor attraktive de er for oprykkerne.

Det er - som ventet - især de *ældre boliger*, der er overrepræsenteret blandt tilflytningsafdelingerne (Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.). Lidt mere overraskende er det, at også afdelinger med *nyere boliger* er overrepræsenteret blandt tilflytningsafdelinger, mens det især er *boliger fra tresserne*, som er i fraflytterafdelingerne.

Det er især de *store afdelinger* med flere end 300 boliger, der oftere fraflyttes, mens *de små* oftere har tilflytning.

Afdelinger med enten mange små eller mange store boliger fraflyttes relativt oftere, mens det mere er *afdelinger med mellemstore boliger*, som tilflyttes.

Tæt-lave bebyggelser har oftere tilflytning, mens *etageboliger* oftere har fraflytning.

Endeligt er det oftere afdelinger med det *laveste huslejeniveau*, der har tilflytning. Men der er også relativt flere med tilflytning på det højeste huslejeniveau, hvilket passer sammen med, at de nyere afdelinger oftere har tilflytning.

Vi ved fra flere tidligere undersøgelser, at den sociale sammensætning af boligområderne har en stor betydning for, hvor attraktive de er for boligsøgende. Der er imidlertid ikke særligt markante forskelle på den sociale sammensætning af beboerne i til- og fraflytningsafdelingerne. Der er lidt flere udenfor arbejdsmarkedet og beskæftigede med lav indkomst i fraflytningsafdelingerne, og lidt flere pensionister og beskæftigede med højere indkomst i tilflytningsafdelingerne, men forskellene er ikke store. Der er derimod en del flere indvandrere i fraflytningsafdelingerne (25 pct. mod 16 pct.).

Oprykningens betydning for den sociale stabilitet i fraflytningsafdelingerne

Oprykningen medfører i alt en fraflytning på ca. 4 pct. af alle personer og 5 pct. af alle husstande i fraflytningsafdelingerne. Dette tal er en del højere end den gennemsnitlige fraflytning ved ekstern oprykning, som er beregnet til 2,5 pct. af boligerne. Man kan dog ikke uden videre antage, at fraflytningen fra afdelingerne ville være 4-5 procentpoint mindre, hvis der ikke var ret til oprykning, idet det kan tænkes, at en del af oprykkerne så i stedet var flyttet til andre boliger på grund af et stort behov for at ændre bolig. Alt i alt betyder oprykningen derfor kun en mindre forøgelse af

fraflytningen i disse afdelinger, selv om der kan være mere ekstreme tilfælde, hvor effekten er større.

Det er især de unge og yngre i *aldersgruppen 18-34 år*, der rykker væk fra fraflytningsafdelingerne, mens det sjældnere er de ældre.

Blandt socialgrupperne er det først og fremmest *beskæftigede med lav indkomst* (og studerende), der benytter oprykningen til at komme væk fra fraflytningsafdelingerne.

Der er derimod ikke større forskelle mellem de *etniske gruppers* fraflytning - det er dog lidt sjældnere, at efterkommerne rykker væk.

Oprykningens betydning for beboerudviklingen i afdelingerne

Alt i alt betyder oprykningen, at der netto tilføres 1,3 procentpoint flere beboere og små 2 procentpoint flere husstande til tilflytningsafdelingerne, mens fraflytningsafdelingerne mister hhv. 1,1 og 1,3 procentpoint, som så i stedet erstattes af andre tilflyttere end oprykkerne. Dette kan ikke siges at være en voldsom stor omfordeling, men tallene er afhængig af, hvordan vi har defineret de to grupper af afdelinger. Hvis vi fx havde valgt at se på de afdelinger, som havde 50 pct. mere fraflytning end tilflytning, ville tallene have været højere.

Oprykningen betyder især en ændring af aldersfordelingen i fraflytterafdelingerne mod færre *unge og yngre* i alderen 18-34 år og færre *enlige med børn*. Der er også en nettoændring mod færre par med børn, men denne ændring er mindre end gennemsnittet.

I tilflytterafdelingen er effekten af oprykningen symmetrisk med fraflytningsafdelingerne. Der er specielt en stor nettoeffekt mht. antallet af *enlige med børn*, som øges med mere end 3 procentpoint i 2002.

For socialgrupperne er den største effekt, at antallet af *beskæftigede med lav indkomst* i løbet af et år reduceres med 1,5 procentpoint i fraflytningsafdelingerne og øges med 2 procentpoint i tilflytningsafdelingerne. Der er også en vis effekt for *beskæftigede med højere indkomst*, men den er mindre end for nogle af grupperne udenfor arbejdsmarkedet (arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere). Man kan derfor ikke konkludere, at oprykningen betyder en højere koncentration af højindkomstgrupper i tilflytningsafdelingerne og et fald i fraflytningsafdelingerne. Nettoeffekten i fraflytningsafdelingerne er nærmere, at andelen af *pensionister* øges, og andelen af *beskæftigede med lav indkomst* falder.

Endelig er den eneste markante forskel på de forskellige etniske grupper, at andelen af *efterkommere af indvandrere* relativt set øges lidt i fraflytningsafdelingerne, idet disse fraflytter i mindre omfang end de øvrige beboere.

Oprykningens betydning for den sociale segregation i den almene sektor

Den sociale sammensætning af afdelingerne er i undersøgelsen blevet karakteriseret ved andelen af voksne personer, som enten er førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere eller arbejdsløse i øvrigt (kaldet marginaliserede fra arbejdsmarkedet). Undersøgelsen tyder ikke på en særlig stærk bevægelse fra afdelinger med mange marginaliserede mod afdelinger med få. Kun 10 pct. af de eksterne oprykkere er flyttet mod afdelinger med mindst 10 pct. færre marginaliserede, men samtidig er 8-9 pct. flyttet mod afdelinger med 10 pct. flere. Dette betyder at mere end 80 pct. af de eksterne oprykkere flytter til en ny afdeling med en andel af personer udenfor arbejdsmarkedet, som ligner deres gamle indenfor +/- 10 pct.

Det er især *førtidspensionister* og *kontanthjælpsmodtagere*, som i højere grad bevæger sig mod de mere marginaliserede afdelinger. Oprykningen bidrager således i et mindre omfang til en øget social segregation i den almene sektor. Det er imidlertid først og fremmest *folkepensionisterne*, som flytter til afdelinger med færre marginaliserede. Dette kan hænge sammen med, at en del af dem flytter til ældreboliger i afdelinger med få familieboliger. Der er ikke flere af *de beskæftigede* som flytter til afdelinger med færre marginaliserede, men der er en del færre *med højere indkomst*, som flytter til afdelinger med flere marginaliserede.

Ser man på den etniske gruppering af oprykkerne, er det især *danskerne*, som oftere flytter til mindre end til mere marginaliserede afdelinger.

Indvandrerne bevæger sig sjældnere væk fra samme afdelingstype og flytter næsten lige ofte til mere og mindre marginaliserede afdelinger.

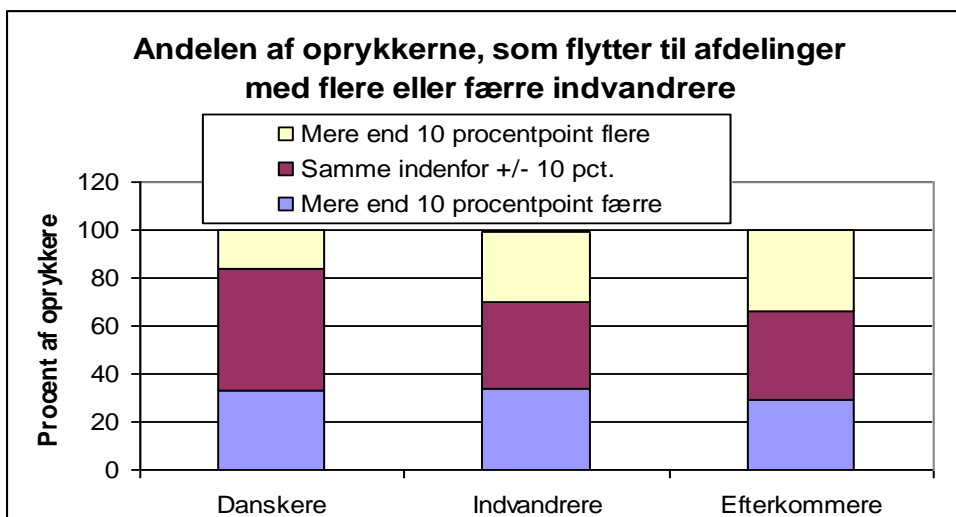
Det afgørende er, hvilke ændringer oprykningen skaber i beboersammensætningen i de mere marginaliserede afdelinger. Undersøgelsen tyder imidlertid ikke på, at oprykningen har en særlig stor virkning for den sociale segregation i den almene sektor. Den skaber kun en meget lille omfordeling mellem afdelinger med få eller mange personer udenfor arbejdsmarkedet. Der er en mindre nettotilflytning til afdelingerne med få udenfor arbejdsmarkedet, men den er ikke stor.

Det er *de beskæftigede*, som oftest reduceres i afdelinger med mange marginaliserede, men der er kun en meget lille forskel i forhold til de øvrige socialgrupper.

Der sker heller ikke større reduktion af *danskere* i disse afdelinger. Eneste mere markante resultat er, at *børnefamilierne* i højere grad end par uden børn og enlige reduceres i afdelinger med mange marginaliserede og øges i afdelinger med få.

Oprykningens betydning for den etniske segregation i den almene sektor

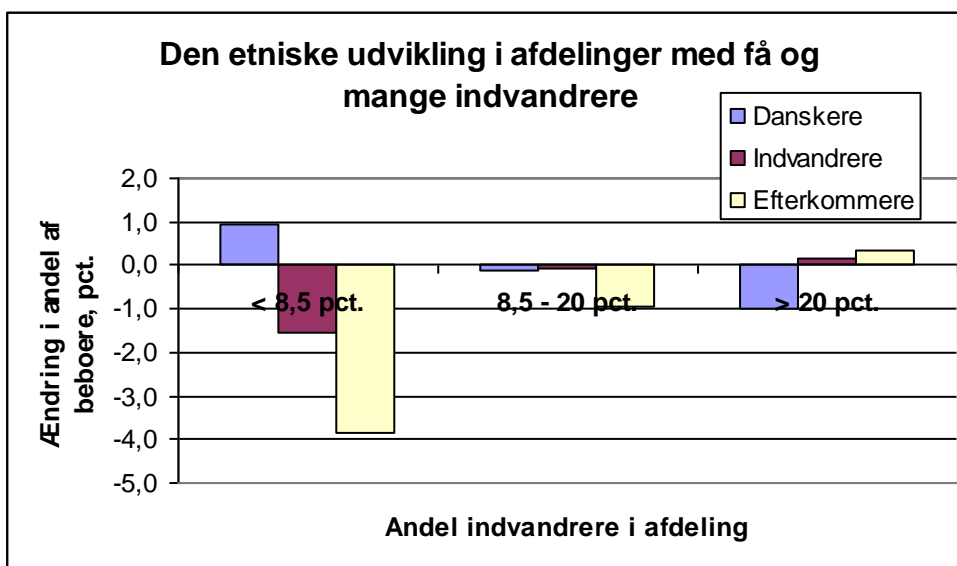
Undersøgelsen viser, at der er en væsentlig strøm af oprykkere væk fra afdelinger med mange indvandrere, der kun i et vist omfang opvejes af flytninger den modsatte vej. I alt flyttede hver tredje eksterne oprykker i 2002 til en afdeling, hvor andelen af indvandrere var mere end 10 pct. lavere, mens kun hver femte flyttede mod afdelinger med 10 pct. flere indvandrere.



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Andelen af hhv., danskere, indvandrere og deres efterkommere, som ved oprykning i 2002 flyttede til afdelinger med flere eller færre indvandrere.

Der er ikke stor forskel mellem de etniske grupper mht. hvor stor en andel der flytter til afdelinger med færre indvandrere (Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**). Den afgørende forskel er, at der er væsentlig flere *indvandrere* end danskere, som flytter mod afdelinger med flere indvandrere. Der er således en del af indvandrerne - og især *efterkommerne* - som har ønsket at flytte til boligområder med mange indvandrere, mens der er færre *danskere* der har ønsket dette. Dette harmonerer med en tidligere undersøgelse af boligønsker (By og Byg og AKF 2001), som viste, at ca. halvdelen af danskerne lagde nogen eller en vis vægt på ikke at flytte til boligområder med mange indvandrere, mens det kun var en tredjedel af indvandrerne som gjorde dette.

Det er især *beskæftigede med middel-høj indkomst*, som rykker mod de mindre indvandrerunge afdelinger. Men der er også mange blandt grupperne *udenfor arbejdsmarkedet* - pensionister og arbejdsløse. Der er derimod relativt flere *kontanthjælpsmodtagere*, *beskæftigede med lav indkomst* og studerende der flytter til afdelinger med flere indvandrere.



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Den procentvise ændring, som følge af oprykningen, i andelen af etniske grupper i afdelinger med få og mange indvandrere i 2002.

Disse flyttemønstre betyder, at den etniske segregation i den almene sektor øges.

Oprykningen medfører generelt, at antallet af beboere reduceres med ca. 0,5 procentpoint i de indvandrerunge afdelinger. Der er dog ikke nogen entydig sammenhæng mellem afdelinger med mange indvandrere og de afdelinger, der har nettofraflytning. 45 pct. af afdelinger med mange indvandrere tilhører gruppen af afdelinger med fraflytning, men der er også 37 pct. af afdelingerne med få indvandrere, som gør dette.

Oprykningen medfører imidlertid, at andelen af *indvandrere* øges i de indvandrerunge afdelinger (Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.), og især at antallet af *danskere* samtidigt mindskes (med ca. 1 procentpoint pr. år i afdelinger med mere end 20 pct. indvandrere). Omvendt sker der i afdelinger med få indvandrere en relativ formindskelse af antallet af indvandrere - og især *efterkommere* -, men de absolutte tal er ret små her.

Det er især antallet af *beskæftigede med høj indkomst*, som blive mindre i afdelinger med mange indvandrere, mindst *kontanthjælpsmodtagerne*. Der sker derfor også en vis øgning i andelen udenfor arbejdsmarkedet i de indvandrerunge afdelinger. Disse resultater er meget i overensstemmelse med undersøgelsen af fraflytningen fra de bebyggelser, som fik støtte fra Byudvalget i 90'erne (Skifter Andersen 1999). Denne viste også en tæt sammenhæng mellem andelen af indvandrere i afdelingerne og fraflytning og tilflytning af beskæftigede og højindkomstgrupper.

Desuden er det især *børnefamilierne*, som øges i afdelinger med få indvandrere, men der er samtidigt færre *par med børn*, der forlader de indvandrerunge afdelinger, bl.a. fordi en stor del af børnefamilierne i disse er indvandrerfamilier.

Regionale forskelle i virkningerne af oprykningen

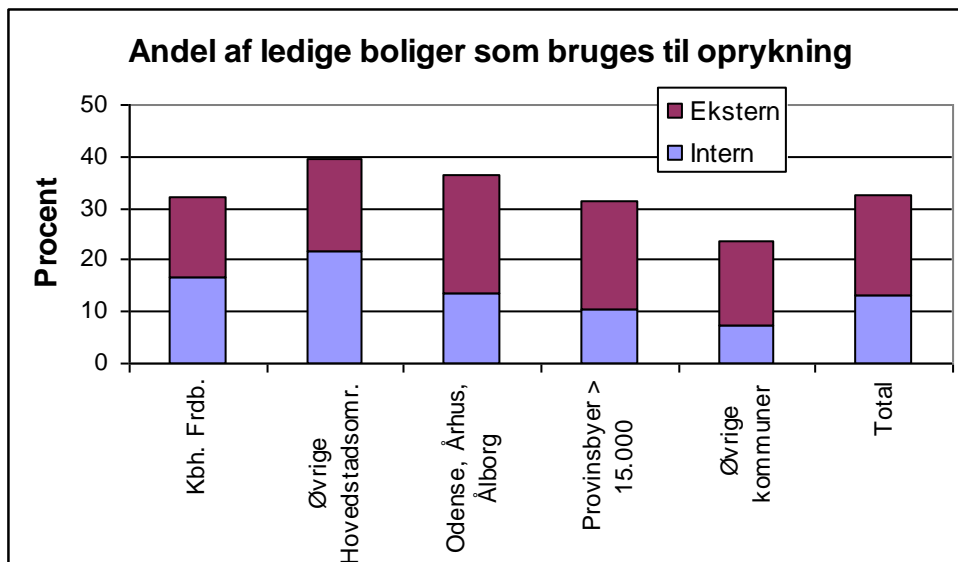
De ovenfor beskrevne konklusioner på landsplan varierer imidlertid betydeligt, når man ser på forholdene i forskellige dele af landet, og i nogle tilfælde er lokale konsekvenser af oprykningen de modsatte af de landsdækkende.

Der er, som vist i Figur Fejl! Ukendt argument for parameter., flest oprykkere i de mest urbaniserede dele af landet. Den største andel oprykkere findes således i *Hovedstadsområdet* udenfor Københavns og Frederiksberg Kommuner, den mindste i de mindre "*Øvrige kommuner*".

Dette har vel en naturlig sammenhæng med at udbudet af almene boliger er større i de større kommuner.

En særlig stor oprykning findes til de store boliger og lavt byggeri i *Københavns og Frederiksberg Kommuner*. De lave boliger udgør dog kun en meget lille gruppe her.

Der er derimod ikke forskelle på oprykningen til boliger af forskellig alder og huslejeniveau i *Københavns Kommune mv.* set i forhold til resten af landet. Også i *Det øvrige hovedstadsområde* er der relativt større oprykning til lave boliger og til større boliger.



Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.. Oprykningens omfang, fordelt på intern og ekstern oprykning, målt som andel af fraflyttede boliger i forskellige dele af landet 2002.

Regionale ændringer i boligudbudet, som følge af oprykningen

Oprykningen medfører i en vis udstrækning flytninger henover kommunegrænserne og mellem de valgte kommunegrupper. Oprykningen medfører således en mindre reduktion af det samlede udbud af ledige almene boliger i *Københavns og Frederiksberg Kommuner* på 2,4 pct., mens det øges lidt i *Det øvrige hovedstadsområde*.

Reduktion af udbudet i de ældre afdelinger sker især i *de største provinsbyer*, men ikke i *de små kommuner*, hvor det kun sker i de nyeste boliger. I alle kommunegrupperne er det udbudet af boliger fra 1960-75 der øges, mens der er relativt små ændringer i udbudet af de nyeste boliger.

I *Københavns Kommune mv.* er der en vis reduktion af udbudet af de mellemstore boliger og forøgelse af *de små*, mens udbudet af store boliger (som der også er relativt få af) totalt set ikke ændres. Ser man på den interne oprykning alene medfører denne imidlertid en reduktion af udbudet af store boliger, som opvejes af, at den eksterne går i modsat retning.

I *Det øvrige hovedstadsområde* er der en stor forøgelse af udbudet af de største boliger som følge af oprykningen. Også i de andre kommunegrupper sker der en forøgelse af udbudet af store boliger og en reduktion af de mellemstore. I *de små kommuner* sker der ikke en forøgelse af udbudet af små boliger på samme måde som i de andre kommunegrupper.

Regionale forskelle i brugen af oprykningen

Oprykkernes sammensætning set i forhold til beboersammensætningen følger nogenlunde det samme mønster i hver af de fem kommunegrupper, som på landsplan, men der er også visse forskelle.

I *Københavns Kommune mv.* er der relativt færre større børn blandt oprykkerne og flere 25-34 årige, der oftere er par uden børn. Der er relativt færre førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, der bruger oprykningen, men flere beskæftigede - især med lav indkomst. Der er desuden færre indvandrere.

I *det øvrige hovedstadsområde* er der flere småbørn og unge i alderen 25-34 år blandt oprykkerne. Der er færre par uden børn. Desuden er der

flere arbejdsløse. Der er også her kun en relativt lille overrepræsentation af indvandrere blandt oprykkerne set i forhold til beboerne.

I de *tre største provinsbyer* er der derimod relativt flere indvandrere blandt oprykkerne. De andre *mellemstore provinsbyer* ligner på mange måder landsgennemsnittet, mens de *øvrige, mindre kommuner*, afviger en del. Her er der væsentligt flere børn og par med børn blandt oprykkerne, der er flere marginaliserede fra arbejdsmarkedet og beskæftigede med lav indkomst og også flere indvandrere end landstallene.

Regionale forskelle i konsekvenserne for afdelingerne

På landsplan er der i halvdelen af afdelingerne nogenlunde balance mellem antallet af til og fraflyttere i forbindelse med den eksterne oprykning. Dette varierer imidlertid en del mellem kommunegrupperne. Den største polarisering mellem afdelingerne findes i *de mindre kommuner*, hvor kun en tredjedel har nogenlunde balance. Den mindste polarisering findes i det *øvrige hovedstadsområde*, hvor kun en fjerdedel af afdelingerne har en nettotraflytning på mere end 25 pct.

I *Københavns Kommune mv.* er det - i modsætning til de *øvrige kommuner* - især tresserbyggeriet, som har nettotilflytning. Det er især i *det øvrige hovedstadsområde* og i *provinsbyerne*, at de store afdelinger fraflyttes, og de små ofte har nettotilflytning.

I det *øvrige hovedstadsområde* er det i højere grad end i Provinsen de ældre boligafdelinger, der flyttes til.

Det er især i de *største og mellemstore provinsbyer*, at der er tilflytning til de tæt-lave afdelinger.

I *det øvrige hovedstadsområde* har tilflytningsafdelingerne oftere et lavt huslejeniveau, men samtidig er der både her og i *Københavns Kommune mv.* også mange tilflytningsafdelinger med et højt huslejeniveau.

Kommunal boliganvisning

Der har været en væsentlig vækst i den kommunale boliganvisning i de senere år. Andelen af genudlejede familieboliger, som er anvist af kommunerne i de undersøgte afdelinger, er steget fra 11 pct. i 1997 til 17 pct. i 2003. Det er især i Hovedstadsområdet, at denne vækst har fundet sted (se Figur 1).

Der er store forskelle mellem kommunerne med hensyn til, i hvilke typer af boligafdelinger, der anvises den største andel af de genudlejede boliger. På landsplan er anvisningsprocenten størst i de mellemstore afdelinger og i de nyeste afdelinger opført efter 1975. Den er mindst i de små afdelinger og i blandede bebyggelser med både etageboliger og rækkehuse. I Københavns Kommune er der imidlertid den største andel anvisninger i det ældste byggeri, og i de tre største provinsbyer sker det oftest i de små afdelinger.

Når man skal vurdere, hvilke boligafdelinger der "belastes" af anvisningen, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt at se på andelen af genudlejede boliger, der anvises. Der er nemlig store forskelle på boligomsætningen i forskellige boligafdelinger afhængig af deres beboersammensætning og attraktivitet. Det kan derfor forekomme, at en lille andel anvisning i en afdeling med stor boligomsætning har en større effekt for den sociale udvikling i afdelingen, end en stor andel har i en afdeling med lille boligomsætning.

Tabel Fejl! Ukendt argument for parameter.. Overrepræsentation (procent) af kommunalt anviste boliger i forhold til antallet af boliger i afdelinger med forskellig andel af arbejdsløse eller indvandrere.

| Beboersammensætning i afdeling | Kbh + Frederiksberg | Hovedstaden i øvrigt | Odense, Århus, Ålborg | Kommuner med byer over 15.000 | Øvrige kommuner | Hele landet |
|---|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------|-------------|
| Andel arbejdsløse beboere: - Overrepræsentation af kommunalt anviste ift. alle boliger, pct. - | | | | | | |
| 20 pct. eller derunder | -56 | -38 | -48 | 19 | 168 | 60 |
| 20 pct. - 35 pct. | 4 | 3 | 9 | 0 | -35 | -4 |
| Over 35 pct. | 2 | 13 | -4 | -4 | -18 | -6 |
| Andel indvandrere | | | | | | |
| 0 pct. - 10 pct. | -33 | -30 | -16 | -11 | 8 | -6 |
| 10 pct. - 25 pct. | 4 | 43 | 22 | -8 | -11 | 7 |
| Over 25 pct. | 3 | 24 | -8 | 26 | -7 | 0 |

Kilde: Skifter Andersen og Fridberg 2004

Undersøgelsen tyder på, at kommunerne som helhed har søgt at anvise boliger i afdelinger med færrest sociale problemer - i undersøgelsen målt som afdelinger med færrest arbejdsløse (førtidspension, kontanthjælp eller understøttelse mv.). Dette gælder både, når man ser på hvor stor en andel af genudlejede boliger, der anvises til, og når man ser på fordelingen af de anviste boliger mellem afdelinger med få og mange arbejdsløse (Tabel 2). Men det gælder ikke i Hovedstadsområdet og i de tre største provinsbyer. Især i omegnskommunerne til København er det afdelinger med mange arbejdsløse, der belastes af anvisningen. Dette skyldes især, at boligomsætningen er høj i disse bebyggelser, idet anvisningen udgør samme næsten andel af de genudlejede boliger som i afdelinger med få arbejdsløse. Dette tyder på, at man ikke kan anvende normer for andelen af genudlejede boliger alene som målsætning for en kommunal anvisning, der vil sprede de sociale problemer.

Undersøgelsen tyder heller ikke på, at anvisningen på landsplan har bidraget til en væsentligt øget etnisk segregation. Dette er på trods af, at anvisningen udgør en lidt større del af genudlejningen i de mest indvandrer-tunge afdelinger. Det er især afdelinger med en middelstor andel af etniske minoriteter, der belastes, men anvisningen er dog underrepræsenteret i afdelinger med få indvandrere (Tabel 2). I Hovedstadsområdet - især i omegnskommunerne - og i de mellemstore provinsbyer er det imidlertid de afdelinger, der har mange indvandrere, der belastes mest af anvisningen. Dette sker ikke, fordi andelen af de genudlejede boliger er højere, men igen fordi der er en høj boligomsætning. I de mest urbaniserede områder af landet er der derfor risiko for, at anvisningen medvirker til en øget segregation. Om det sker i praksis, er afhængigt af, hvor stor en del af de anviste familier, der tilhører etniske minoriteter. Alternativt modtager områder med mange indvandrere en større andel familier med sociale problemer.

Fleksibel udlejning

Et af formålene med at indføre fleksible udlejningsregler var at give kommunerne et værktøj til at fremme en mere positiv udvikling i problemramte boligafdelinger gennem aftaler om, at mere ressourcestærke boligsøgende får fortrinsret til en vis andel af boligerne i disse afdelinger.

SFI's undersøgelse (Fridberg og Lausten 2004) viser, at den vigtigste begrundelse for at indføre fleksible udlejningsregler er, at "Fremme udviklingen mod en mindre ensidig social beboersammensætning i dårligt fungerende afdelinger - undgå flere på overførselsindkomster og tiltrække mere ressourcestærke". 40 pct. af boligafdelingerne har angivet dette som den vigtigste begrundelse. At kunne "Give bedre boligmuligheder for tilflyttere til kommunen" samt "Give særlige muligheder for bestemte grupper - fx ældre, studerende, handicappede og fraskilte" er ligeledes højt prioriteret. Men der er tydelige forskelle mellem kommunegrupperne. Hvor Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i hovedsta-

dsområdet i øvrigt samt kommuner med byer over 15.000 indbyggere hovedsageligt prioriterer en mindre ensidig beboersammensætning og særlige muligheder for bestemte grupper, er det i Odense, Århus og Aalborg samt i de små kommuner hovedsageligt ønsket om bedre boligmuligheder for tilflyttere, der har afstedkommet indførelsen af de fleksible udlejningsregler.

De hyppigst benyttede konkrete kriterier for fleksibel udlejning er at give fortrinsret til pendlere, som arbejder i kommunen, men bor udenfor, og til tilflyttere, der har fået arbejde i kommunen". De tegner sig tegner hver for 22 pct. af udlejningerne i 2002 efter reglerne om fleksibel udlejning. "Ældre" bliver næsten lige så hyppigt tilgodeset. "Børnefamilier" tegner sig for 15 pct. og "Boligsøgende pga. af skilsmisse" for 14 pct. af udlejningerne. Kun få af udlejningerne sker til "Handicappede", og det er heller ikke ofte, at muligheden for at ophæve fortrinsretten for børnefamilier og par uden børn til større boliger bliver anvendt. 5 pct. af udlejningerne sker efter "Andre kriterier", hvilket mest dækker over unge under uddannelse eller unge med tilknytning til kommunen.

Undersøgelsen peger på, at der er en klar tendens til, at fleksibel udlejning i større udstrækning er indført i afdelinger med mange socialt svage grupper blandt beboerne, dvs. mange etniske minoriteter og mange uden arbejde i normalt arbejdsdygtige aldersgrupper.

Undersøgelsen peger generelt i retning af, at fleksibel udlejning indtil nu ikke har haft den helt store effekt for tilflytningen til de berørte almene boliger. Det kan hænge sammen med, at den fleksible udlejning har virket i relativt kort tid og haft et relativt lille omfang.

Andelen af danskere blandt tilflytterne til afdelinger med fleksibel udlejning faldt fra 75 pct. i 1997 til 69 pct. i 2002. Parallelt hermed øgedes andelen af indvandrere blandt tilflytterne. Ændringerne var dog mindre markante i afdelinger med mest fleksibel udlejning. Også andelen af kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse blandt tilflytterne er øget mellem 1997 og 2002. Undersøgelsen viser, at der ikke flytter færre uden for arbejdsmarkedet og færre indvandrere ind i afdelinger med fleksibel udlejning end tidligere, men det gælder for hele den almene sektor. Statistiske analyser viser således, at den fleksible udlejning alt andet lige har betydet en opbremsning i tilflytningen af disse grupper.

Udviklingen i segregationen i den almene sektor

Udviklingen i den almene sektor sammenlignet med alle boliger

Der er i almene boliger i perioden 1998-2002 sket et fald i andelen af beboere, som er udenfor arbejdsmarkedet på enten førtidspension, kontanthjælp eller er på understøttelse (Tabel 3). Men faldet er mindre end for befolkningen som helhed (tilvækst i overrepræsentation). For en af grupperne, nemlig kontanthjælpsmodtagerne, er der sket en tilvækst, som er noget større end i alle boliger.

Bortset fra Hovedstadsområdet udenfor Københavns og Frederiksberg Kommuner var den gennemsnitlige andel af voksne beboere uden beskæftigelse i almene boliger nogenlunde ens i de forskellige kommunetyper i 2002. Udviklingen i almene boliger i Københavns Kommune m.v. har imidlertid været anderledes end den øvrige del af landet med en vækst i beboere udenfor arbejdsmarkedet - især sammenlignet med udviklingen i kommunerne som helhed (ændringer i overrepræsentation 1998-2002). Også i de mindre kommuner er andelen i almene boliger øget mere, både absolut og i forhold til kommunerne som helhed.

Tabel Fejl! Ukendt argument for parameter.. Udviklingen i andelen af beboerne i almene boliger som er uden beskæftigelse (Førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse) og andelen, som er indvandrere og efterkommere fra 3. verdenslande, i forskellige regioner

| | Almene 1998 | Almene 2002 | Ændring 1998-2002 | Overrepræsentation 2002 | Ændr. i overr. 1998-02 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|
| Uden beskæftigelse | | | | | |
| Kbh. Frdb. | 31 | 32 | 1,0 | 88 | 38,8 |
| Øvrige Hovedstadsomr. | 27 | 25 | -2,2 | 87 | 5,4 |
| Odense, Århus, Ålborg | 36 | 34 | -2,4 | 97 | 8,9 |
| Provinsbyer > 15.000 | 34 | 33 | -1,0 | 91 | 8,8 |
| Øvrige | 31 | 32 | 1,0 | 101 | 17,9 |
| Hele landet | 32 | 31 | 16 | 91 | 12 |
| Indvandrere og efterkommere | | | | | |
| Kbh. Frdb. | 26 | 32 | 6 | 152 | 34 |
| Øvrige Hovedstadsomr. | 16 | 19 | 3 | 130 | -5 |
| Odense, Århus, Ålborg | 19 | 24 | 5 | 206 | 5 |
| Provinsbyer > 15.000 | 15 | 19 | 3 | 238 | -7 |
| Øvrige | 9 | 13 | 4 | 468 | 2 |
| Hele Landet | 16 | 20 | 6 | 258 | 9 |

Kilde: Database med almene boliger i Danmarks Statistik

Lidt mere end hver femte beboer i almene boliger var i 2002 indvandrer eller efterkommer fra lande udenfor Vesteuropa og Nordamerika mv., mens det i 1998 kun var 16 procent. I forhold til hele befolkningen er der mere end 3 gang så mange indvandrere mv. i almene boliger. Desuden er overrepræsentationen af indvandrere i almene boliger steget 1998-2002, dvs. der er sket en yderligere segregation af etniske minoriteter på det danske boligmarked. I takt hermed er andelen af etniske danskere reduceret med ca. 4 pct.

De etniske minoriteter er meget skævt regionalt fordelte med en meget høj koncentration i almene boliger i Københavns og Frederiksberg Kommuner og der har været en høj vækstrate. Også de almene boliger i tre store provinsbyer har mange indvandrere.

I almene boliger i de mindre kommuner er der ikke så mange beboere af anden etnisk baggrund, men det er til gengæld en større del af kommunernes indvandrere, som bor i almene boliger (overrepræsentation). Væksten i andelen af indvandrere skyldes især, at der generelt er kommet flere indvandrere til landet i perioden. I Københavns forstæder og i de mellemstore provinsbyer har væksten således været mindre end i kommunerne som helhed.

Udviklingen i den interne segregation i den almene sektor

Foruden den almindelige beboerudvikling i den almene sektor er det af stor betydning for beboerudviklingen i de enkelte afdelinger, hvordan boligsøgende fordeles mellem de almene boligafdelinger. I det følgende belyses, i hvor høj grad forskellene i beboersammensætningen mellem afdelingerne er øget eller mindsket. Et mål for dette er det såkaldte segregationsindeks, som er en opgørelse af, hvor stor en andel af beboerne uden arbejde - eller indvandrere - det ville være nødvendigt at flytte mellem afdelinger for at opnå den samme beboersammensætning i alle afdelinger på landsplan eller i kommunetypen. I Tabel 5 er beregnet indeks for hhv. andelen af voksne beboere, som er uden beskæftigelse, og andelen af beboere, som er indvandrere eller efterkommere fra lande udenfor Vesteuropa og Nordamerika mv.

Tabel Fejl! Ukendt argument for parameter. Segregationsindeks*) for forskelle i beboersammensætningen i almene boligafdelinger, for hhv. beboere uden beskæftigelse og for etniske minoriteter 1998 og 2003 i forskellige kommunetyper.

| Kommunegruppe | Segregationsindeks | | | | | |
|-------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------|-------------|
| | Kbh. Frdb. | Øvrige Hovedstadsomr. | Odense, Århus, Ålborg | Provinsbyer > 15.000 | Øvrige | Hele landet |
| Uden beskæftigelse 1998 | 21,0 | 18,3 | 19,0 | 17,8 | 21,2 | 19,5 |
| Uden beskæftigelse 2003 | 17,3 | 17,0 | 19,6 | 17,7 | 20,0 | 19,6 |
| Ændring 1998-03 | -3,7 | -1,3 | 0,5 | -0,1 | -1,2 | 0,1 |
| Etniske grupper 1998 | 30,4 | 35,1 | 35,8 | 35,0 | 49,2 | 35,7 |
| Etniske grupper 2003 | 25,4 | 32,0 | 34,6 | 33,0 | 37,9 | 33,4 |
| Ændring 1998-03 | -5,0 | -3,2 | -1,2 | -2,1 | -11,3 | -2,3 |

*) Andelen (pct.) af hhv. voksne uden beskæftigelse og indvandrere og efterkommere fra 3. verdenslande, der skal flyttes for at opnå samme andel af disse grupper i alle afdelinger

Segregationsindekset er temmelig højt for både personer udenfor arbejdsmarkedet og især for etniske minoriteter, hvilket betyder at de ikke er ligeligt fordelt mellem almene boligafdelinger. Nogle afdelinger har således mange arbejdsløse eller indvandrere, mens andre har få. På landsplan betyder tallene for 2003, at 20 pct. af beboerne udenfor arbejdsmarkedet og 33 pct. af indvandrerne skulle flyttes til andre afdelinger før man opnår en ligelig fordeling af grupperne. For både personer udenfor arbejdsmarkedet og etniske minoriteter findes den mest skæve fordeling i de mindste kommuner og i de tre store provinsbyer. I Københavns Kommune mv. er de etniske minoriteter relativt mest lige fordelt mellem afdelingerne, men den er stadig ret skæv.

Tabellen viser imidlertid, at den interne segregation i den almene sektor af etniske minoriteter er faldet over perioden 1998-2002 - især i Københavns Kommune mv. og i de mindre kommuner. Fordelingen af personer uden beskæftigelse er også blevet mere lige i Hovedstadsområdet og især i Københavns Kommune mv.

Opsamling og konklusion

Boliganvisningsreglerne har en afgørende betydning for både beboerudviklingen i de enkelte boligafdelinger og for dårligt stillede familiers mulighed for at få en god bolig. Endelig har de betydning for i hvor høj grad, den almene sektor er et åbent tilbud til hele befolkningen afhængig af, hvor let det er for almindelige boligsøgende at komme ind. Der kan være en konflikt mellem disse målsætninger og det er ofte en balancegang at kunne opfylde dem samtidigt. I nogle kommuner, fx Københavns Kommune, er det meget svært, mens det i andre ikke er noget særligt problem. Med Regeringens "Ghettoudspil" er det først og fremmest beboerudviklingen i segregerede afdelinger, som er kommet i fokus, men det er vigtigt ikke at tabe de andre målsætninger af syne.

Oprykningens retten øger mobiliteten i almene boliger væsentligt, og giver beboerne gode muligheder for at forbedre deres boligsituation. Det vil være en skam generelt at suspendere disse fordele, fordi oprykningen giver et mindre bidrag til segregation. Med regeringens udspil kan oprykningen sættes ud af kraft for flytninger til afdelinger med en meget skæv beboersammensætning.

Kommunerne er tilsyneladende blevet mere opmærksomme på vigtigheden af at bruge den kommunale anvisning med omtanke. Men der kan stadig gøres forbedringer her - især i Hovedstadsområdet, hvor det stadig er de mest socialt belastede afdelinger, der anvendes.

Den fleksible udlejning har vist sig brugbar i afdelinger, hvor det er muligt at styre tilflytningen, dvs. hvor der er et stort pres på boligmarkedet, og hvor der er mere velfungerende familier, som gerne vil bo der. Den er derimod ikke brugbar i boligområder, hvor der af forskellige grunde ikke er nogen interesse for at flytte ind. Erfaringerne med fleksibel udlejning viser således, at der er grænser for, hvad man kan opnå ved hjælp af boliganvisning, hvis

afdelingerne ikke er konkurrencedygtige og attraktive nok til at tiltrække almindelige boligsøgende.

En effekt af den øgede brug af kommunal anvisning og fleksibel udlejning har desuden været, at mulighederne for almindelige boligsøgende for at få en almen bolig er blevet mindre, idet færre tages fra den almindelige venteliste og ventetiderne er øget. Dette problem ser dog ud til kun at findes i Hovedstadsområdet og andre vækstcentre.

Analysen af udviklingen i segregationen i den almene sektor viser, at denne er stærk - både mellem almene boliger og det øvrige boligmarked, og indenfor den almene sektor mellem boligafdelinger. Men den viser også, at udviklingen går i den rigtige retning, idet segregationen internt er aftaget 1998-2002.

Referencer

Fridberg, T. og Lausten M. (2004). Fleksibel udlejning af almene familieboliger. Erhvervs- og Boligstyrelsen

Integrationsministeriet (2004). Regeringens strategi mod ghettoisering.
Skifter Andersen, H. (2004). Virkninger af oprykningsretten i almene boliger.
Erhvervs- og Boligstyrelsen

Skifter Andersen, H. og Fridberg, T. (2004). Kommunal anvisning i almene boliger . Erhvervs- og Boligstyrelsen