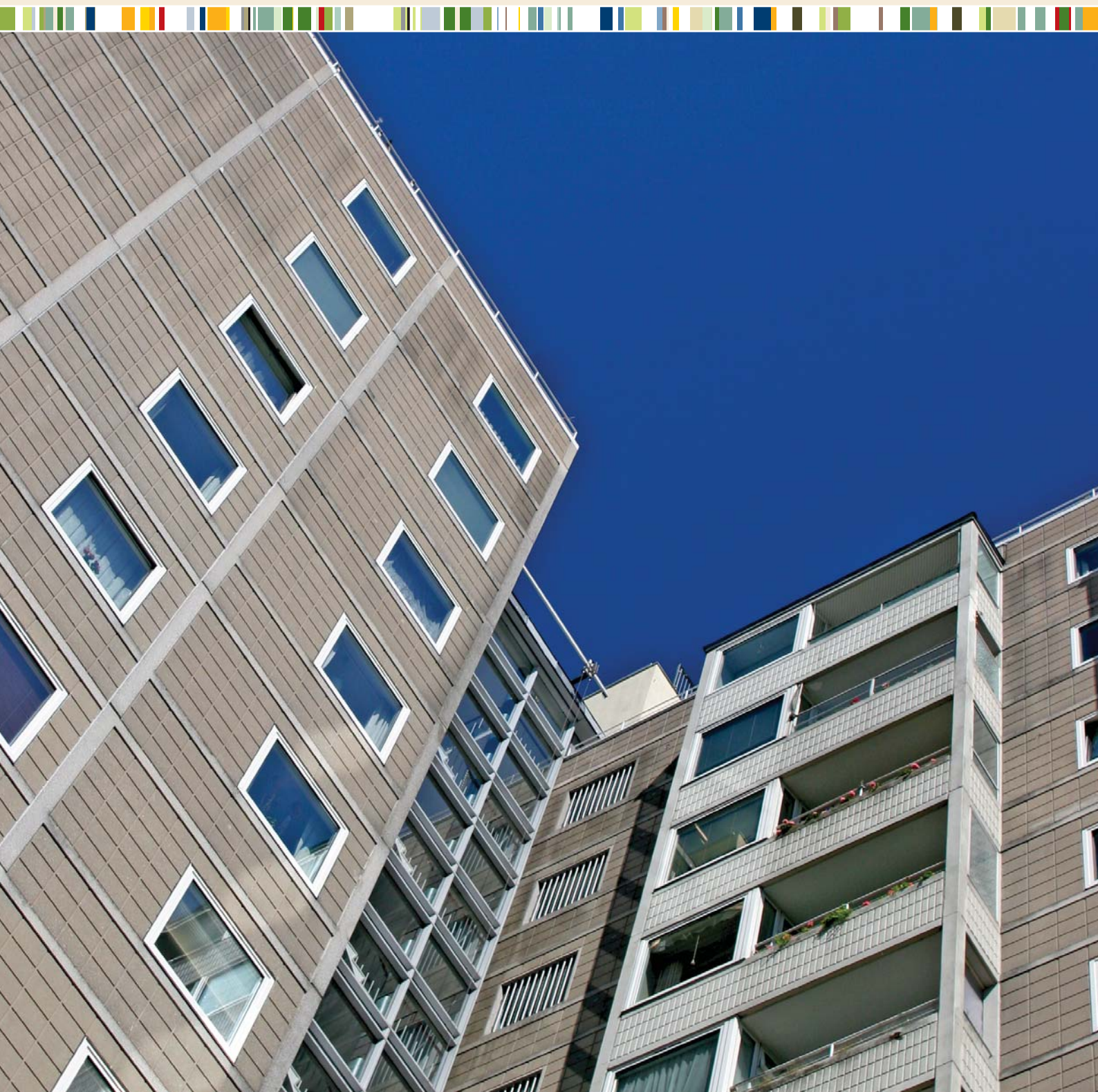


Charlotte Sommer og Søren Olesen

Kommunerne og de unges boligsituation



Kommunerne og de unges boligsituation

- en analyse af kommunernes ageren i forhold til unges boligsituation

1. Indledning.....	2
2. Analysens formål	3
3. Kommunernes udfordringer i forhold til de unges situation på boligmarkedet.....	4
3.1. Kommuner i udkantsområder og med et åbent boligmarked	5
3.2. Kommuner i vækstområder og med et presset boligmarked	5
3.3. Kommuner med et stort antal uddannelsespladser	6
4. De kommunale handlemuligheder.....	7
4.1. De unges boligsituation i kommunens visions- og strategigrundlag.....	7
4.2. De unges boligsituation i den fysiske planlægning	8
4.2.1 Ungdomsboliglovgivningen	9
Private støttede ungdomsboliger	9
Almene ungdomsboliger	10
4.3. De unges boligsituation i den sociale opgaveløsning	11
4.3.2. Serviceloven	11
4.3.3. Anvisningsregler i den almene boligsektor	12
5. Kortlægning af kommunernes ageren i forhold til unges boligsituation.....	13
5.1. Undersøgellesdesign	13
5.2 Grundlæggende resultater af kortlægningen.....	14
5.2.1. Unges boligsituation som kommunalt politisk tema.....	15
5.2.2. Den politiske og administrative ansvarsfordeling.....	21
Hvordan er ansvaret fordelt	21
I hvilket omfang er ansvaret fordelt.....	24
6. Konklusioner og perspektiver	27
7. Den fortsatte analyse.....	29

1. Indledning

Kommunerne er vigtige aktører i forhold til udmøntningen af den statslige boligpolitik, der både direkte og indirekte har stor betydning for unges boligsituation. Eksempelvis spiller kommunerne, jf. den institutionelle analyse, en afgørende rolle i forbindelse med nyopførelse af støttet boligbyggeri, herunder ungdomsboliger og i formuleringen af reglerne om udlejning i den almene sektor samt i forbindelse med udvikling af nye boligbyggeriprojekter. Dette har betydning ift. at sikre mobilitet og fordeling på boligmarkedet og at der frigives boliger, der kan betales af borgere med begrænset økonomisk råderum, herunder de unge.

Specifikt i forhold til unges boligsituation spiller kommunerne en særlig rolle i forbindelse med at sikre unge med begrænsede økonomiske og sociale ressourcer en bolig. Herudover har kommunerne en vigtig part i sikringen af boliger til studerende. I en tid, hvor fordelingsmekanismerne for boliger er under forandring med tendenser, der peger i retning af, at det særligt i de større byer bliver stadigt vanskeligere at finde attraktive boliger, hvis man er økonomisk begrænset eller har et begrænset netværk, er det særligt vigtigt, at kommunerne gør en aktiv indsats ift. de unges boligsituation. Hvis ikke kommunerne kan imødekomme behovet hos de unge, der af forskellige årsager ikke har de fornødne kanaler til at finde en bolig, de kan betale på det "fri" boligmarked, er der en risiko for, at uligheder blandt henholdsvis de ressourcestærke og – svage unge forstærkes i den allertidligste ungdom i overgangen fra hjemmeboende til udeboende. En god bolig er en vigtig forudsætning for at gennemføre en uddannelse eller passe et job. Derfor spiller det en stor rolle, hvordan kommunerne håndterer de unges boligsituation. Nødvendigheden af en politisk forholde sig til unges boligsituation behøver dog ikke nødvendigvis tage udgangspunkt i et behov hos de unge. Registeranalysen viser tegn på en øget centralisering af de unge i de store byer. Det forstærker presset på boligmarkedet her og er samtidig med til at skabe en skævvredet aldersfordeling, der kan gå hen og blive usund for de kommunale økonomier og dermed også på sigt for samfundet generelt. Således kan en politik for de unges boligsituation også tage udgangspunkt i et behov knyttet til fastholdelse af de unge i provins- og udkantskommunerne.

Det, der gøres til genstand for analyse i denne undersøgelse, er hvordan kommunerne udfylder de boligpolitiske rammer, der er sat, samt om og hvordan de forholder sig til de unges særlige krav og vilkår på boligmarkedet.

Forventningen er som udgangspunkt, at kommunerne primært gør det de er forpligtet til ift. ungdomsboliglovgivningen og serviceloven, og at ansvaret for de unges boligsituation derfor vil være placeret enten i teknik-, plan- eller socialforvaltningen.

For at afdække feltet er der blevet lavet en indledende kortlægning af kommunernes politikker ift. unges boligsituation og som opfølgning herpå vil der senere blive foretaget dybdegående beskrivelse af 5 cases, udvalgt for at vise bredden i de redskaber og strategier der anvendes på området i forskellige kommuner.

I kortlægningen er samtlige af landets nye kommuner blevet spurgt til deres boligpolitik ift. unge. På den baggrund søges der tegnet et generelt billede af hvor stor en plads de unges boligsituation har i kommunernes bevidsthed og hvor ansvaret politisk og administrativt er placeret.

Den samlede kommuneanalyse vil blive rundet af, af en opsamlende analyse der peger på forskellige mulige måder at håndtere unges boligsituation på inden for det nuværende regelsæt samt anviser områder hvor der kunne ønskes bedre lovgivningsmæssige rammer.

2. Analysens formål

Rammerne er sat via den statslige boligpolitik og anden relevant lovgivning, men inden for rammerne har den enkelte kommune et stort råderum og beslutningsret til at vælge, hvordan man konkret vil agere. Det er formålet med denne analyse at kortlægge hvordan råderummet udnyttes i praksis. Hvad gør kommunen politisk forvaltningsmæssigt for at kommunens unge kan opnå en passende bolig?

Tidspunktet for analyse af kommunernes ageren er ikke optimalt. Den netop gennemførte strukturreform med kommunesammenlægninger og ny opgavefordeling gør, at kommunerne forvaltningsmæssigt ikke helt er faldet på plads, og at langt fra alle ansatte i en given kommune har fået det fulde overblik over, hvor et bestemt ansvarsområde er placeret. Desuden har langt fra alle kommuner færdiggjort arbejdet med at formulere politikker på centrale indsatsområder. Endelig skal det bemærkes, at et af de mest centrale værktøjer – planlægningen – tidsmæssigt forfalder således, at planstrategien skal færdiggøres i 2007 og kommuneplanen i 2009.

Det var således forudset, at det ikke ud fra interviews og materiale gennemgang ville være muligt at få et dækkende billede af, hvordan kommunerne agerer. Formålet er således blevet udvidet til også at omfatte en kortlægning af, hvordan lokale aktører, som er afhængige af en given kommunes ageren, oplever denne. Her tænkes bl.a. på almene boligorganisationer, private bygherrer og udlejere, indstillingsudvalg m.fl.

3. Kommunernes udfordringer i forhold til de unges situation på boligmarkedet

At sikre en tilstrækkelig forsyning af boliger for unge, herunder egentlige ungdomsboliger, er en opgave, som rummer vidt forskellige udfordringer kommunerne imellem. Indholdet af udfordringerne bestemmes af bl.a. kommunens beliggenhed, dens andel af uddannelsespladser og arten af disse, vækstratens retning og størrelse, det lokale boligmarkeds sammensætning på boligformer og typer samt det generelle efterspørgselspres på boligmarkedet.

Lovmæssigt er feltet kun i begrænset omfang reguleret, om end der i almenboligloven og i lovgivningen om privatstøttet ungdomsboliger er rammer for størrelse, udlejningsforhold, finansiering m.v. I serviceloven behandles unge på 18 år og opefter generelt som voksne. Der er således ikke direkte lovgivning eller regler som fastlægger, hvordan en kommune skal sikre det nødvendige udbud af boliger for unge.

Den manglende regulering giver kommunerne så bredt et råderum, at den enkelte kommune kan afstikke rammer og tage konkrete initiativer ud fra de konkrete og lokale forhold. Spørgsmålet er, om råderummet udnyttes.

Indledningsvis kan man perspektivere spændvidden i kommunernes udfordringer gennem tre eksempler på sæt af udfordringer, som kommuner med særlige karakteristika står overfor at skulle håndtere. Efter præsentationen af de kortlagte resultater senere vil denne perspektivering blive fulgt op med identifikation af fælles træk, som binder forskellige kommuner sammen og som herefter vil kunne vurderes ift. hvorvidt kommuner med samme udfordringer vælger ensartede eller forskellige løsningsmodeller.

De tre eksempler er:

- Kommuner i udkantsområder og med et åbent boligmarked
- Kommuner i vækstområder og med et presset boligmarked
- Kommuner med et stort antal uddannelsespladser

Der er på ingen måde tale om en skarp adskillelse, og der vil på mange måder være sammenfald mellem de udfordringer, som kommuner i de tre grupper står overfor. Dette gælder f.eks. klart ift. kommuner med et presset boligmarked og et stort antal uddannelsespladser.

3.1. Kommuner i udkantsområder og med et åbent boligmarked

Udkantsområder oplever, at andelen af unge i befolkningen bliver lavere og lavere, jf. resultaterne fra registeranalysen. Her er der ikke behov for indsatser ift. at skaffe unge en passende bolig, men måske i højere grad for politikker, der kan øge bosætningen eller fastholde de unge, der er. Boligmarkedet er her så åbent, at selv større enfamilieshuse er tilgængelige for de unge, og problematikken ligger i de øvrige forhold relateret til unges bosætningsønsker, eksempelvis adgangen til job og uddannelse samt adgang til kulturtilbud og byliv.

Herudover kan der opstå en problematik, hvis kommunen - qua sine lave boligpriser - går hen og bliver opsamlingskommune for sociale klienter, herunder svage unge. Det medfører dels en belastning af de kommunale budgetter, dels en forringelse af boligmassen, hvis husene ikke vedligeholdes. Det skader konkurrenceevnen i kommunen yderligere, og dermed forstærkes den onde spiral, og uligheden mellem udkants- og centerområde øges.

Udfordringen for udkantskommunerne ift. unges boligsituation knytter sig således mere til regional udviklingspolitik og socialpolitik end til egentlig boligpolitik for unge. Derfor er det forventningen, at kommuner af denne kategori ikke har egentlige politikker for unges boligsituation, endsige har ungdomsboliger i større omfang. Det interessante perspektiv ift. sådanne kommuner er således i højere grad, om de gør noget for at tiltrække og fastholde de ressourcestærke unge, og i så fald hvad de gør.

3.2. Kommuner i vækstområder og med et presset boligmarked

Unge i dag vil bo i de store byer. Som registeranalysen viser, er koncentrationen af unge i de store byer blevet mere og mere udpræget fra 1981 og til i dag. I København, på Frederiksberg og i Aalborg har man sågar oplevet en stigning i andelen af unge i en tid, hvor andelen af unge i befolkningen ellers er dalende (jf. registeranalysen). Også mere generelt er der sket en tilflytning til de store byer, hvilket har skabt et pres på boligmarkedet, der har betydet stigende priser og lange ventelister i en lang periode.

Et sådant pres på boligmarkedet gør det vanskeligt for unge at erhverve sig en bolig gennem de traditionelle kanaler på trods af, at boligmassen i de store byer i vidt omfang matcher unges behov for en bolig. Både København og Århus og til dels Aalborg har et bredt udbud af små andels- og ejerlejligheder og private lejelejligheder oveni udbuddet af ungdomsboliger og kollegieværelser.

Anskaffelsen af en bolig på et ophedet marked gør netværk, kreativitet og ikke mindst økonomi til afgørende faktorer, og besidder man ikke nogen af delene, bliver det særdeles vanskeligt at

navigere på boligmarkedet. Det giver en fare for en segregering, hvor det er de "semi-udsatte" unge, der bliver taberne. De mangler både økonomi og netværk og har måske ikke overskuddet til at finde en kreativ løsning på deres boligproblem. Samtidig er der ikke noget i deres situation, der berettiger dem til at gå til kommunen og få hjælp efter serviceloven. Således er det altså ikke nødvendigvis de mest udsatte unge, der har det største problem ift. at få en bolig, men de unge, hvor boligløshed er det væsentligste problem. Set i lyset af den store betydning, som boligen har for en persons levevilkår og udviklingsmuligheder, er dette uheldigt, fordi det betyder, at disse unge, der med en stabil boligsituation kunne være kommet ind i en god udviklingsspiral, kan risikere at gå den modsatte vej.

Forventningen er, at denne type kommune vil have forholdt sig til unges boligsituation, men det er ydermere interessant at se på, om storbykommunerne gør noget særligt for gruppen af semi-udsatte unge for at sikre dem en acceptabel boligsituation.

3.3. Kommuner med et stort antal uddannelsespladser

Som beskrevet ovenfor er det de store byer, der ligger højest på ønskelisten for de unge, når det handler om erhvervelse af en bolig. Dette betyder, at der potentielt er mindre uddannelsesbyer i provinsen, hvor antallet af ungdomsboliger fremover ikke nødvendigvis skal matche antallet af uddannelsespladser, og hvor kommunen skal være proaktiv, hvis den ønsker at fastholde de unge i bybilledet. Dette gælder primært uddannelsesbyer, der ligger inden for pendlingsafstand til Århus, København og Aalborg.

Årsagen til denne udvikling skal dels findes i, at de større byer kan tilbyde et langt mere varieret udbud af kulturtilbud og byliv men også i karakteren af boligmassen. I provinsbyerne er det primært i den almene sektor, at man finder de mindre lejemål, men her er der opskrivning og ventetid, som betyder, at de ofte ikke umiddelbart er tilgængelige for en ung, der står og mangler en bolig her og nu. De fleste uddannelsesbyer har herudover et udbud af egentlige ungdomsboliger eller kollegieværelser, men i takt med at boligforbruget stiger og de unge stiller andre krav til deres bolig, er søgningen til ungdomsboligerne dalet.

Således er der et mismatch mellem de unges behov og ønsker til en bolig og det uddannelsesbyerne i provinsen kan tilbyde. Lav søgning på ungdomsboligerne betyder risiko for tomgang og deraf følgende huslejestigninger på boliger, der i forvejen ikke er attraktive. Nedlæggelse af ungdomsboliger og kollegieværelser er således en konsekvens, som man allerede har set flere eksempler på. For byerne betyder færre unge et dårligere grundlag for byens handels-

og serviceliv, og derfor kan der være gode perspektiver i at tænke fremadrettet ift. at sikre gode boliger til unge i kommunen.

Det interessante aspekt ift. denne analyses sigte er, om og hvordan kommuner i en sådan situation reagerer, og om de har en strategi knyttet til unge og deres boligsituation i kommunen. Problemstillingen med mismatch mellem antal uddannelsespladser og boliger for unge er aktuell såvel for byer, som efter kommunesammenlægningerne er en del af en større kommune, som for hele kommuner med samme placeringsmønster ift. en egentlig storby.

4. De kommunale handlemuligheder

Eksemplificeringen af de udfordringer, som kommuner med forskellige forudsætninger står overfor, illustrerer at der er brug for at handle på en måde, så opgaven med at sikre alle unge en passende bolig håndteres strategisk med afsæt i kommunens faktiske situation. Det er eksempler, der er overlap imellem dem, og en masse andre tilsvarende scenarier kunne opstilles. Derfor vil der – når kortlægningen af kommunernes ageren senere er blevet præsenteret – blive givet nogle bud på forskellige kommuners fælles træk, når der ses på udfordringer og handlemønstre.

Det er i denne analyse valgt at se på kommunernes handlemuligheder ud fra tre forskellige betragtningssmåder:

- De unges boligsituation i kommunens visions- og strategigrundlag
- De unges boligsituation i den fysiske planlægning
- De unges boligsituation i den sociale opgaveløsning

De tre betragtningssmåder vil blive beskrevet nærmere i det følgende, og der vil blive sat fokus på, hvilke handlemuligheder kommunen har inden for hver af disse. Der vil blive givet eksempler på den konkrete anvendelse af handlemulighederne i et senere afsnit, og i den senere fase med dybdegående analyse af kommunernes ageren ift. unges boligsituation vil det blive undersøgt, hvorvidt der er overensstemmelse mellem de måder, som kommunerne anvender handlemulighederne inden for de tre betragtningssmåder. Spiller de sammen, er de uden betydning for hinanden eller findes der eksempler på modsatrettede effekter?

4.1. De unges boligsituation i kommunens visions- og strategigrundlag

Det første skridt i sammenlægningsfasen var for mange af de nye kommuner efter strukturreformen at få formuleret et visionsgrundlag og få opstillet en række strategier til at indfri

visionerne. Kommuner, som ikke stod overfor sammenlægning med andre, blev fra flere sider opfordret til at bruge lejligheden med nye opgaver til at gentænke og måske reformulere visions- og strategigrundlaget.

Kommunerne kan direkte formulere visioner eller strategier, som omhandler unges boligsituation, men de politiske tanker om emnet kan desuden indgå i andre temaer, f.eks. som led i formuleringer omkring kommunens boligmarked eller som element i strategier for bosætning eller fastholdelse af bestemte borgergrupper.

4.2. De unges boligsituation i den fysiske planlægning

Fordi kommunernes boligforsyningspolitik er tæt knyttet til den fysiske planlægning er håndteringen af unges boligsituation ofte placeret helt eller delvist hos de kommunale planlæggere.

I løbet af 2007 skal såvel sammenlagte som ikke-sammenlagte kommuner formulere en ny planstrategi som led i den fysiske planlægningsproces. Selve kommuneplanen skal være færdiggjort senest ved udgangen af år 2009. De sammenlagte kommuner operer således i dag uden ét sammenhængende plangrundlag, men støtter sig i et eller andet omfang i stedet til kommuneplanerne fra de tidligere kommuner.

Der er vidt forskellige kulturer og traditioner for, hvorledes den fysiske planlægning håndteres i kommunerne. Dermed er der også stor forskel på hvilke temaer og hvilken tilgang, der gør sig gældende ift. unges boligsituation.

I grove træk kan følgende gruppering opstilles:

- Planstrategien som oplæg til kommuneplanen
- Planstrategien som prioriterings- og budgetredskab
- Planstrategien som dialogværktøj og udviklingsstrategi

(Plan09, Miljøministeriet / Realdania, 2007)

I den første gruppe er der primært fokus på fysiske forhold, men også eksempelvis rollefordelingen mellem kommunens byer samt forholdet mellem by og land vil komme til at indgå i mange planstrategier, ikke mindst i sammenlagte kommuner. Denne plankultur tager således afsæt i et samlet fysisk og funktionelt overblik over kommunen. I forhold til unges boligsituation vil det således ofte være overvejelser om nyopførelse af ungdomsboliger eller andre former for boliger egnede til unge, som vil være indeholdt.

I den anden gruppe er det den kommunale opgaveløsning i de enkelte sektorer og forvaltninger, der er sat i fokus. Temaer i planstrategien kan således for eksempel være serviceniveau, særlige indsatser for udvalgte alders- eller befolkningsgrupper og prioritering mellem kommunale aktiviteter. I forhold til unges boligsituation, så vil temaet som oftest indgå som del af en samlet holdning til tilbud for unge i form af uddannelse, bolig, kultur, fritid osv. eller som del af en særlig indsats, f.eks. rettet mod udsatte unge.

I den tredje gruppe handler det om at opstille mere langsigtede og strategisk formulerede udviklingstendenser, som man ønsker at kommunen skal gennemgå, men også om, hvordan man indgår i borgerdialog og giver adgang til, at borgerne – samlet som i grupper – kan få indflydelse på udviklingen. De unges boligsituation kan i den type planstrategier indgå i temaer, hvor de unge bringes i dialog om ønsker til levevilkårene for unge i kommunen eller i formulerede strategier for fastholdelse og tiltrækning af unge til kommunen.

4.2.1 Ungdomsboliglovgivningen

Lovgivningsmæssigt er det udelukkende lovgivningen omkring henholdsvis private støttede ungdomsboliger og almenboliglovens afsnit om almene ungdomsboliger, der direkte regulerer kommunens ageren ift. unges boligsituation. Kommunerne har ikke selv bemyndigelse til at opføre boligerne men kan i et samarbejde med enten private bygherrer eller almene boligselskaber medvirke til at sikre det fornødne antal ungdomsboliger.

Private støttede ungdomsboliger

Loven om private støttede ungdomsboliger blev vedtaget i 2002 og åbner mulighed for at private bygherrer med støtte fra staten kan opføre og drive ungdomsboliger særligt møntet på studerende. Loven blev vedtaget for at imødegå boligmangel blandt unge i de store uddannelsesbyer, hvor presset på boligmarkedet er højt, ikke mindst i perioden omkring studiestart.

Støttepuljen meldes ud en gang årligt sammen med en angivelse af hvilke geografiske områder byggeriet skal opføres inden for. Aktuelt er det kun ansøgninger om støtte til byggeri i kommunerne i det forhenværende Københavns Amt samt Roskilde, Århus og Odense Kommune, der kommer i betragtning til støtte (Socialministeriets hjemmeside:

http://www.social.dk/ministeriets_omraader/Boliger/index.aspx?id=2eeeeae41-f911-4797-98c6-1e95e2382dcf)

Således er det altså ikke bygherrer i hele landet, der har muligheden for at opnå støtte til private støttede ungdomsboliger, men kun bygherrer i de kommuner, hvor Socialministeriet vurderer, at der er et behov. Selvom kommunen ikke er bygherre åbner loven alligevel mulighed for at kommunerne kan gå ind og være en aktiv part i opførelsen af ungdomsboliger, i kraft af muligheden for at kommunen kan sælge grunde til ungdomsboligformål, uden at tage hensyn til de normale udbudsregler.

Lovgivningen forpligter kommunen til at føre tilsyn med ungdomsboligerne både i opførelsesfasen og i driften. Kommunerne skal sikre, at boligerne lejes ud til den berettigede personkreds, dvs. studerende på en offentlig anerkendt ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse. Der er ikke lovgivningsmæssigt fastsat nogen aldersgrænse. Hvis boligerne ikke kan udlejes til personer inden for den berettigede personkreds, kan de lejes ud til andre boligsøgende efter retningslinier fastlagt af kommunalbestyrelsen.

De private ungdomsboliger er forpligtet til at indgå i en fælles anvisning med 80% af boligerne, og således udlejes de efter samme ventelistep principper som de øvrige ungdomsboliger. De resterende 20% af boligerne kan ejeren selv råde over. Dog skal de stadig lejes ud til den efter loven berettigede personkreds.

Almene ungdomsboliger

De almene ungdomsboliger opføres og drives af de almene boligselskaber. Retningslinierne for de almene ungdomsboliger er stort set identisk med reglerne for de private støttede ungdomsboliger. Ligeledes er det også her kommunens ansvar at føre tilsyn med byggeriet i anlægsfasen samt at påse at boligerne lejes ud til den berettigede personkreds.

Der er nogle få væsentlige undtagelser fra loven om private støttede ungdomsboliger:

- For det første er den berettigede personkreds udvidet fra kun at omfatte studerende til også at omfatte "andre unge med et særligt behov derfor"
- For det andet er det frivilligt for boligselskabet, om de ønsker at være tilknyttet den fælles anvisning eller om de selv står for tildelingen af boligerne efter deres interne ventelistesystem. Dog er der opstillet krav om, at udlejningen efter retningslinier der "tager hensyn til de boligsøgendes uddannelsesmæssige, økonomiske og sociale forhold". Disse retningslinier kan fastsættes af kommunen
- For det tredje har kommunen anvisningsret til hver fjerde ungdomsbolig, med det forbehold at de anvendes "til løsning af unges boligsociale problemer i kommunen"

- For det fjerde kan kommunen på statens vegne udbetale ungdomsboligbidrag til almene ungdomsboliger, hvis huslejen grundet afdelingens økonomi bliver for høj til at kunne betales af den berettigede personkreds. Kommunen betaler 20% af ungdomsboligbidraget og resten finansieres af staten. (Bekendtgørelse af Lov om almene boliger m.v.)

Kommunerne har således qua udlejnings- og anvisningsreglerne en relativt stor indflydelse på hvem der har adgang til kommunens ungdomsboliger, hvis de udnytter lovens rammer. Det betyder også at lovgivningen omkring de almene ungdomsboliger i høj grad lapper ind over de bestemmelser, der gælder på det sociale område og i vidt omfang kan anvendes i kommunens boligsociale arbejde.

4.3. De unges boligsituation i den sociale opgaveløsning

Overordnet set er ovenstående betragtningsmåder primært rettet mod at sikre passende udbud af boliger ift. kommunens overordnede behov. Heri ligger ikke et særligt hensyn til udsatte grupper og deres boligsituation. Der kan dog naturligvis være formuleret visioner, strategier eller planlægningsmæssige løsninger, som kan styrke boligsituationen for udsatte unge, men generelt set er det ift. denne gruppe mere relevant at skue mod servicelovens bestemmelser samt anvisningsreglerne i den almene sektor.

Præsentationen af de to lovkomplekser er på ingen måde udtømmende og beskriver kun hvilke muligheder de giver kommunerne for at handle ift. unge i bolignød.

4.3.2. Serviceloven

Kommunerne har et klart defineret boligsocialt ansvar, der dog ikke i særlig stor udstrækning retter sig specifikt mod unge. Dette ansvar er reguleret igennem serviceloven, hvori der i paragraf 80 står:

"Kommunalbestyrelsen skal anvise midlertidigt husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse."

Herudover er der bestemmelser rettet mod voksne med fysisk eller psykisk nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer, der dog udelukkende forpligter kommunen til at sørge for "midlertidige ophold i boformer" og ikke for en permanent bolig.

Dette gælder for alle personer over 18 år. For udsatte unge mellem 18 og 22 år, der har været anbragt uden for hjemmet indtil det 18. år, skal kommunerne tilbyde særlig hjælp, også på boligområdet, hvis det skønnes nødvendigt. Kommunen kan således vælge at opretholde den unges plads på en institution, hvis vedkommende har behov for det.

4.3.3. Anvisningsregler i den almene boligsektor

Ventelisterne til de almene boliger er i kommuner med et presset boligmarked ofte meget lange, og det kan derfor være vanskeligt for en ung person at opnå en sådan bolig. Da der tillige ofte er sammenfald mellem kommuner, der har et presset boligmarked og kommuner, som har almene boligafdelinger med større boligsociale problemer, er det tillige ofte i sådanne kommuner, at der gøres brug af de lovbestemte anvisningsregler, som yderligere reducerer ventelistens tilgængelighed for personer, som ikke opfylder bestemte kriterier.

De to vigtigste anvisningsregler kan kort beskrives således:

Den boligsociale anvisning. Kommunerne kan overfor de almene boligorganisationer kræve ret til at anvende op til hver fjerde ledigblevne lejlighed i udvalgte afdelinger til boligsocial anvisning. Der kan efter frivillig aftale mellem boligorganisationen og kommunen anvises endnu flere. Herved udgår et større antal boliger fra såvel den interne som den eksterne venteliste. Anvisningsretten kan anvendes til løsning af boligsociale opgaver ift. at sikre en bolig til akut boligsøgende, der ikke selv har mulighed for at skaffe sig en bolig. Det kan f.eks. være personer med handicap, ældre, fraskilte, enlige med børn, unge gravide m.fl. (vejledning om udlejning af almene boliger, 5.2.1.). Det er op til kommunen at definere, hvornår der er tale om et akut behov.

Den fleksible anvisningsordning. Boligorganisationerne har lovhjemmel til at udleje alle et antal af de ledigblevne boliger i en afdeling efter særlige kriterier, f.eks. lokal tilknytning, lokal beskæftigelse, uddannelse etc. Boligorganisationen kan endvidere aftale, at kommunen gives adgang til at anviser boligsøgende efter lignende kriterier. Reglerne er ikke særligt møntet på unge, men den fleksible anvisningsordning kan bruges som redskab ift. at sikre unge uden andre sociale behov en bolig, hvis de er blevet boligløse.

De to sæt anvisningsregler er på én gang en mulighed for at hjælpe unge til en passende bolig og en blokering for, at det kan ske på almindelige udlejningsvilkår.

På den ene side åbner anvisningsreglerne mulighed for, at kommunerne kan anviser unge til en almen familiebolig, hvis de vælger at prioritere f.eks. unge uddannelsessøgende eller unge i arbejde efter reglerne om særlig social anvisning. Reglerne om fleksibel udlejning giver ligeledes

kommunen i samarbejde med boligorganisationen mulighed for at prioritere unge ift. de almene familieboliger. I Socialministeriets pjese "Styrk beboersammensætningen i de almene boliger – fem udvalgte redskaber" er netop studerende nævnt som mulige fortrinsberettigede ift. reglerne om fleksibel udlejning. (Socialministeriet, 2006:5). På den anden side reducerer anvisningsreglerne muligheden for at få en bolig tildelt ved at lade sig opnotere på en boligorganisations almindelige venteliste.

De formelle værktøjer er til stede i anvisningsreglerne, hvis en kommune vil hjælpe de unge ift. boligsituationen. Spørgsmålet er i hvor stort omfang kommunerne anvender redskaberne i relation til unge, og hvordan de søger at informere de unge om de muligheder, de har for at erhverve en bolig ad disse kanaler.

5. Kortlægning af kommunernes ageren i forhold til unges boligsituation

Som tidligere skrevet, er det formålet med denne analyse at kortlægge dels hvordan kommunerne rent faktisk agerer ift. unges boligsituation, dels hvordan lokale aktører, som er afhængige af en given kommunes ageren, oplever denne.

Op til denne delrapport, er der gennemført en kvantitativ kortlægning af kommunernes ageren, hvilket i næste fase vil blive fulgt op gennem dybdegående interviews samt casestudier af udvalgte kommuner. De lokale aktørers oplevelse af kommunernes ageren, vil være indeholdt i de sidstnævnte casestudier og indgå i den endelige afrapportering medio 2008.

Den indledende kortlægning er en bred undersøgelse af kommunernes politik og praksis ift. unges boligsituation. Formålet er at få kortlagt omfanget af kommuner, der har formuleret en egentlig politik på området eller som har planer om dette, samt få et overblik over hvor unges boligsituation politisk og forvaltningsmæssigt er placeret.

5.1. Undersøgellesdesign

For at sikre den højest mulige svarprocent blev samtlige landets kommuner ringet op med henblik på at etablere øjeblikkelig kontakt med den ansvarlige på området. I alle kommuner blev der gået frem efter en enslydende og meget kort spørgeguide, hvor følgende spørgsmål blev stillet:

Har kommunen en særlig formuleret ungdomsboligpolitik?

hvis ja, hvad indgår den i? f.eks. kommuneplan, planstrategi, særlig dokument eller?

hvis nej, er der overvejelser om at formulere en sådan?

Har kommunen på anden måde en formuleret politik om boligsituationen for de unge i kommunen?

hvis ja, hvad indgår den i? f.eks. kommuneplan, planstrategi, særlig dokument eller?

hvis nej, er der overvejelser om at formulere en sådan?

Hvilket politisk fagudvalg er i kommunen ansvarlig for de unges boligsituation?

Hvor er ansvaret for de unges boligsituation placeret i forvaltningen?

Hvis der blev svaret positivt på det første og/eller det andet spørgsmål, blev kommunen anmodet om at fremsende det pågældende materiale.

Dette skulle resultere i et materiale, der både kunne ligge til grund for en kvantitativ bearbejdning ift. omfanget af kommuner med en politik eller strategi for unges boligsituation samt en kvalitativ bearbejdning ift. hvordan kommunerne hver især agerer på området.

5.2 Grundlæggende resultater af kortlægningen

Den indledende kortlægning har givet en værdifuld viden i form af en illustration af den mangfoldighed af måder unges boligsituation opfattes på som tema i kommunerne. Der har været etableret kontakt til alle landets kommuner, og fra 74 af dem er der indhentet svar på vores spørgsmål. Af de resterende var der 5 kommuner, der svarede, at de ikke havde tid, ikke kunne besvare spørgsmålene eller havde sendt forespørgslen videre med henblik på besvarelse, og 16 der slet ikke har responderet. Der har været rykket for svar af to omgange til den person, der var blevet udpeget til at kunne besvare spørgsmålet og det har været forsøgt at etablere kontakt til alternative svarpersoner. En sådan svarandel er ikke umiddelbart tilfredsstillende, men set i lyset af den forvaltningsmæssige og politiske ustabilitet kommunesammenlægningerne har medført må det siges at være acceptabelt.

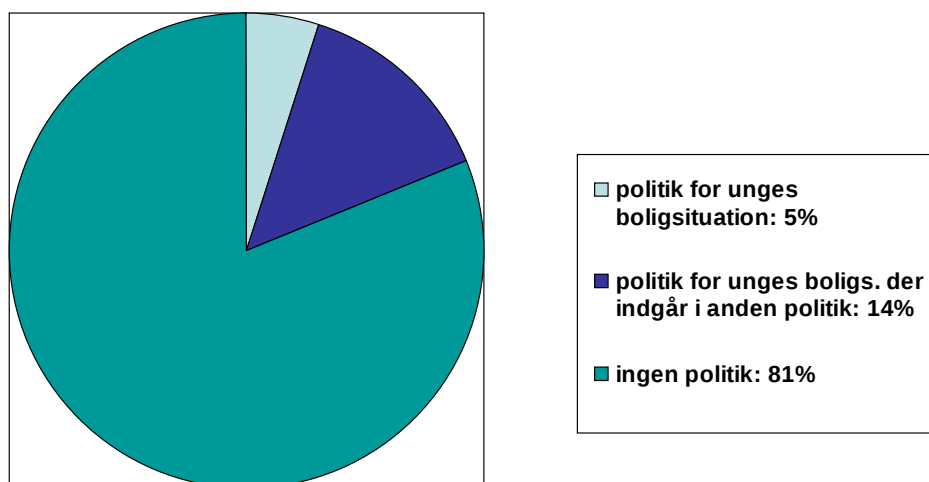
Der er ikke noget tydeligt mønster for, hvem der svarer og hvem der ikke svarer. Ser man på andelen af unge i de kommuner, der har besvaret henholdsvis ikke besvaret, ligger de ganske tæt. Den gennemsnitlige andel af unge mellem 18 og 30 i alle landets kommuner er på 12 %, blandt de kommuner der ikke har svaret er andelen ligeledes 12%, hvor andelen i de kommuner der har svaret i snit er på 13%, hvilket må tilskrives Århus og København der har en stor andel af unge borgere ift. gennemsnittet. Derfor kan et manglende svar ikke nødvendigvis kobles til om

kommunen objektivt set ikke har en interesse i en boligpolitik for unge, men snarere ses som et udtryk for den kultur eller aktuelle situation den pågældende kommune befinder sig i.

5.2.1. Unges boligsituation som kommunalt politisk tema

Kortlægningen har vist, at ikke mange kommuner havde en formuleret politik for håndteringen af unges boligsituation, og at materialet på feltet ydermere var meget sparsomt. For en del af kommunerne var det vanskeligt at placere ansvaret for unges boligsituation, og for flere var temaet tydeligvis ikke noget, der havde været overvejet som relevant. Eksempelvis skrives der i en intern mail i en kommunes forsøg på at finde frem til en person, der kunne svare at "...vi har fået en rykker på en underlig undersøgelse" og et andet svar lød: "det er svært at svare på, send en mail igen". Denne usikkerhed er nødvendigt at forholde sig til, når svarene analyseres, fordi det peger på, at det der svares i høj grad er afhængig af hvor i kommunen forespørgslen endte, og at de enkelte forvaltninger ikke nødvendigvis ved hvad de andre forvaltninger har af tiltag på området, hvis temaet ikke er særlig profileret i den politiske bevidsthed.

Nedenstående figur viser den procentvise fordeling mellem de kommuner, der har og ikke har en politik. Som figuren viser, er der 5 % af kommunerne der har svaret ja til spørgsmålet om, hvorvidt de har en ungdomsboligpolitik. Ser man nærmere på det materiale, der henvises til i de 4 kommuner, er det der ingen af dem der endnu har en selvstændig formuleret politik for unges boligsituation. I de 3 af kommunerne indgår den som en del af kommuneplanen eller planstrategien og/eller en samlet boligpolitik. Dette gør sig gældende i København, Roskilde og Dragør, mens ungdomsboligpolitikken i Ishøj Kommune er en del af en samlet ungepolitik, der endnu er i formuleringsfasen. På den måde lapper det noget ind over gruppen af respondenter, der svarer ja til spørgsmålet om, om de i øvrigt har politikker der knytter sig til unges boligsituation, hvor flere netop svarer at der er formuleringer knyttet til temaet i deres generelle boligpolitik.

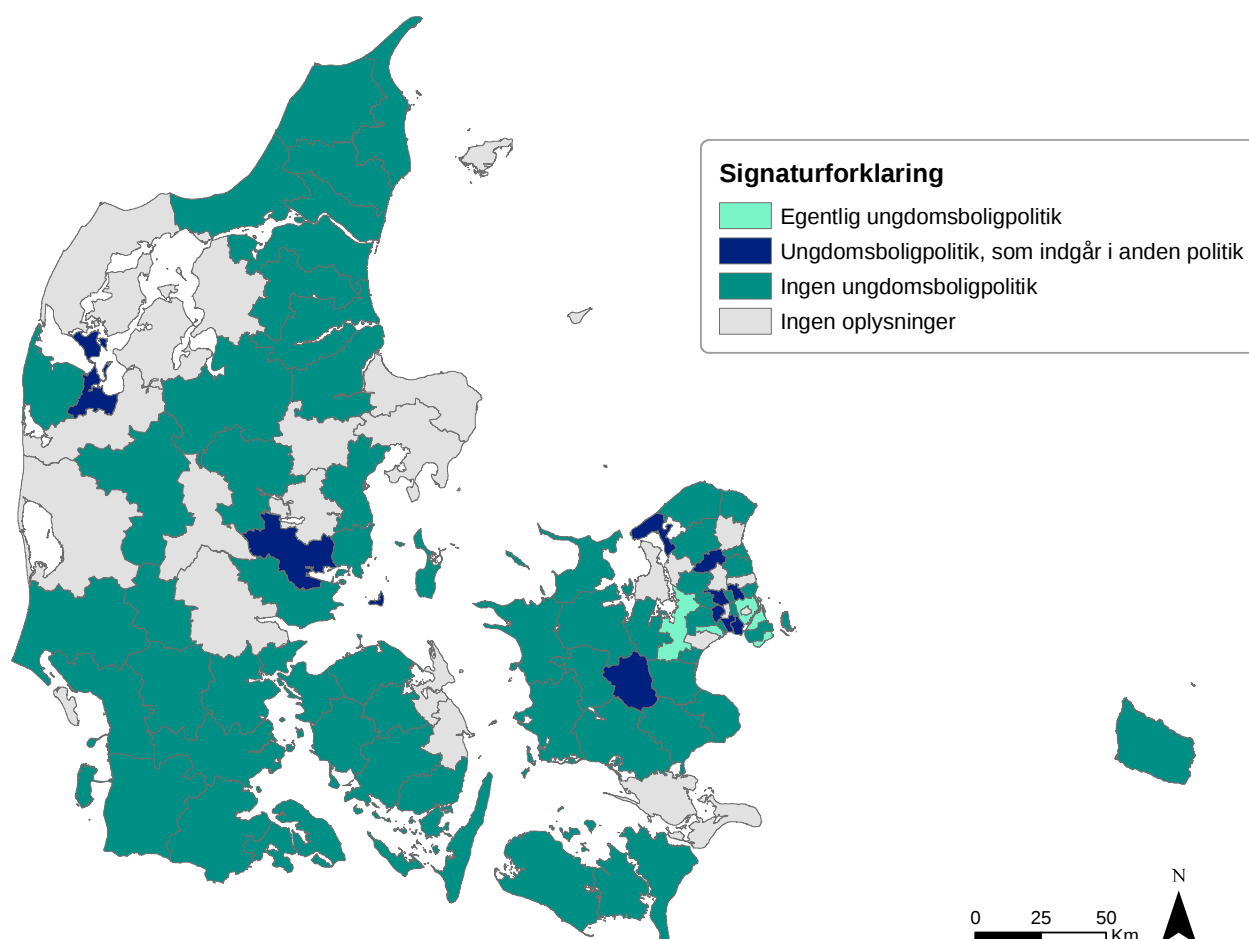


Når hele 81% af respondenterne svarer, at de ikke har en politik, skal det tages med visse forbehold, hvilket viser sig hvis man ser lidt nærmere på de enkelte kommuners øvrige svar og kommentarer. Der har været en stor variation i de svar og de overvejelser kommunerne har gjort sig på området, ligesom der er stor forskel på hvad, der defineres som en politik. Således er der indsatser der af nogle af respondenterne defineres som en politik, mens de samme indsatser af andre respondenter ikke betragtes som en politik.

Eksempelvis svarer Roskilde kommune ja på spørgsmålet om hvorvidt de har en politik knyttet til unges boligsituation. Dette dækker over, at ungdomsboliger er behandlet som særskilt tema i deres boligplan fra 2007 på 1/3 side. Samtidig blev det nævnt, at kommunen havde mere på vej i forbindelse med en satsning på Roskilde som uddannelsesby.

I modsætning hertil svarer Odense nej til spørgsmålet om, hvorvidt de har en politik for unges boligsituation, men fortæller at ungdomsboliger indgår som tema i deres samlede boligpolitik fra 2003. Desuden har Odense en boliggaranti for unge, der starter uddannelse i Odense. Sammenlignes de materialer, der henvises til fra de to kommuner, er der hverken i omfang eller indhold den helt store forskel på trods af, at de svarede forskelligt på spørgsmålet om, om de havde en politik. Derfor må de svar der er indkommet i ligeså høj grad ses som en indikation af hvor højt på den politiske dagsorden temaet er i kommunerne på tidspunktet for besvarelsen, og et ja kan derfor ligeså godt være et udtryk for at temaet er present i kommunens bevidsthed, som det er udtryk for at der er en egentlig formuleret politik på området. Det understreger også at et nej til spørgsmålet om, om kommunen har en politik på området ikke nødvendigvis skal tages som udtryk for at kommunen ikke gør noget. I flere tilfælde dækker et nej blot over, at de ikke gør noget *ud over* de forpligtelser de har ift. udsatte voksne eller det de gør på ungdomsboligområdet, eller at det de gør, er blevet forvaltningsmæssig praksis og ikke står højt på den politiske agenda.

Nedenfor vises den geografiske fordeling imellem de kommuner, der har en politik for de unges boligsituation, de kommuner der har en politik hvor der er indeholdt formuleringer omkring de unges boligsituation og de kommuner der ikke har nogen politik på området.



Det viser ikke overraskende, at de kommuner der har en politik, er centreret i hovedstadsområdet, mens land- og udkantskommuner enten har svaret, at de ikke har en politik eller slet ikke har besvaret undersøgelsen. Det er sværere at sige noget entydigt om de kommuner, der har formuleringer, som indgår i en anden politik. De er alle større provinsbykommuner eller forstadskommuner, men der er ikke umiddelbart noget mønster i hvilke af de større provinsbykommuner der har formuleret noget politisk omkring unges boligsituation. Det der kan

siges er, at det på bedste vis illustrerer det kommunale selvstyres virkemåde, hvor det er op til den enkelte kommune at vælge hvordan de vil prioritere tid og midler.

Går man lidt dybere ned vil man dog se, at der også blandt storbykommunerne og udkantskommunerne er en langt større variation end den variation der kan tilskrives kommunernes objektive forskelligheder og understreger at de indledende overvejelser over mulige problematikker i forskellige typer af kommuner blot er et udsnit af mulige scenarier. Eksempelvis er der i de store uddannelseskommuner med pres på boligmarkedet stor forskel på hvordan man håndterer unges boligsituation.

Københavns Kommune svarede ja på spørgsmålet om, hvorvidt de havde en politik på området, og har ansvaret for området placeret dels i teknik og miljø udvalget og i økonomiudvalget, dvs. tæt på den politiske top. Området har en fremtrædende plads på kommunens hjemmeside, hvor der er meget information samlet til de unge om deres boligmuligheder.

I Århus derimod svares der nej til spørgsmålet om, om de har en politik for de unges boligsituation og her er ansvaret placeret alene i teknisk udvalg.

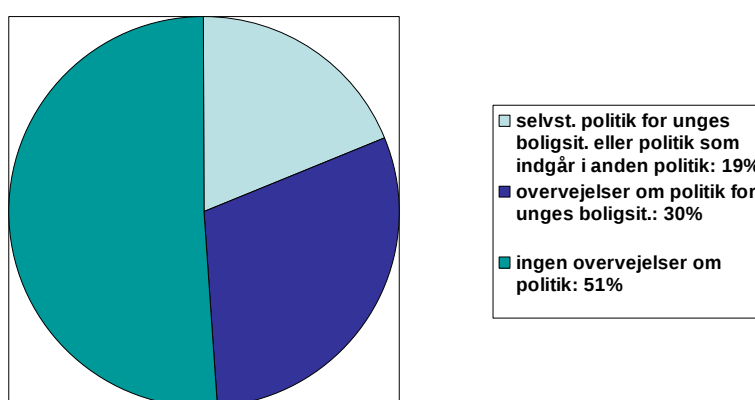
Herudover ses forskellen i byernes respektive boligpolitiske handlingsplaner ("Boligplan for Københavns Kommune 2005-2008, Boliger for alle" og "Strategi og handlingsplan for boligudbygning i Århus Kommune."), hvor boliger til unge har et særskilt afsnit i Københavns handlingsplan, men ikke er eksplicit nævnt i Århus'.

Denne meget forskellige prioritering i to byer, der har en del af de samme karakteristika kan have mange årsager knyttet til politiske og økonomiske unikke faktorer. Herunder kan det være en del af forklaringen at presset på boligmarkedet i Århus er sat ind langt senere end i København. Dette har kunnet "aflæses" i behovet for ungdomsboliger, hvor det i 2004 blev konkluderet i en undersøgelse at der i en årrække frem ikke ville blive behov for nye ungdomsboliger i Århus. Dette ændrede sig imidlertid hurtigt, for nu er der ifølge Århus Kommunes respondent "igen pres på ungdomsboligmarkedet". Dette skifte har sandsynligvis ikke nået at forplante sig politisk, og det kan være en del af årsagen til de meget forskellige tilgange til unges boligsituation i de to byer.

Denne mulige forklaring understøttes af at svaret fra kommunen tydeligt indikerer, at der ikke er den store politiske bevågenhed omkring unges boligsituation, men at der er en begyndende bevidsthed omkring det på det forvaltningsmæssige niveau. De skriver som tillæg til svaret på undersøgelsens spørgsmål:

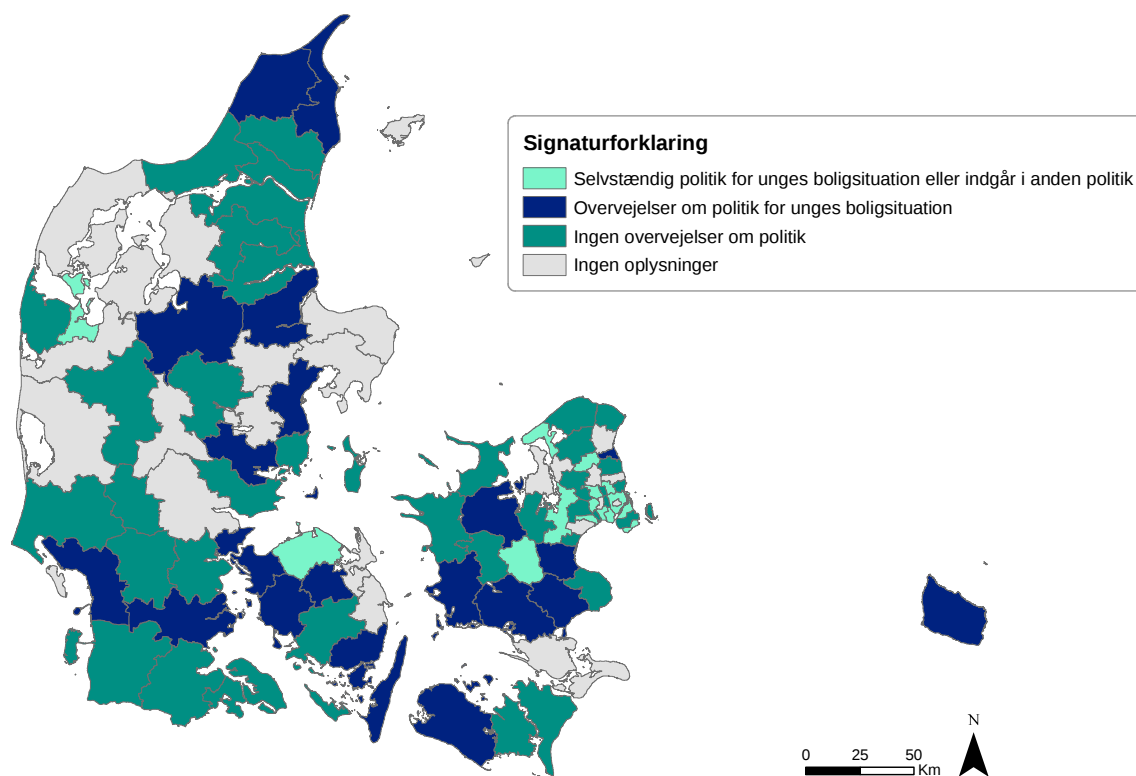
”Som andre uddannelsesbyer har Århus også haft en ungdomsboliggaranti. Denne er imidlertid sparet væk i efterårets store sparerunde (...) Ikke særlig gennemtænkt og ikke diskuteret af politikerne”

I undersøgelsen er der også blevet spurgt til om de kommuner der ingen politik har på området på sigt kunne forestille sig at formulere en sådan. Som illustreret nedenfor er der 30% af de kommuner der ingen politik har, der svarer at de enten er i gang, skal i gang eller har overvejet at formulere en politik for unges boligsituation.



At det næsten er en tredjedel af kommunerne der har overvejelser om at formulere en politik skal naturligvis ses i lyset af kommunesammenlægningerne, der har gjort at mange kommuner har skullet reformulere hele deres politiske grundlag. Det betyder at kommuner der ville have haft en politik hvis vi havde spurgt om det samme i 2006, i dag står i et vadedsted, hvor der endnu ikke er taget endelig stilling til om, og hvordan en politik for unges boligsituation skal formuleres i den nye kommunale enhed. Det afspejler sig i flere af de svar der er kommet ind. Eksempelvis svarer både Viborg, Næstved og Faxe, at formuleringen af en boligpolitik for unge sandsynligvis bliver en videreførelse af en politik ført i den gamle bykommune.

Der er dog også kommuner hvor en politik på området er et nyt initiativ, der både kan tænkes at hænge sammen med at kommunerne er blevet større og derfor har fået et andet grundlag for at formulere en politik, men som også kan hænge sammen med et øget fokus på bosætning og fastholdelse i nogle af kommunerne i yderområderne. Dette viser sig, hvis man ser nærmere på den geografiske fordeling af svarene.



Her træder det frem, at flere af udkantskommunerne overvejer eller har planlagt at formulere en politik for unges boligsituation. Som eksempel kan tages Langeland kommune hvor overvejelserne omkring en ungdomsboligpolitik udspringer af planstrategiens hovedtema som er øget bosætning, hvilket, som kommunens udviklingsdirektør skriver, "i høj grad lægger op til at dette (en ungdomsboligpolitik, red.) er en mulighed, såfremt der er politisk ønske herom". Det samme kan siges at gøre sig gældende for Lolland Kommune der arbejder på en plan for boliger og bosætning og Hjørring Kommune der arbejder på en undersøgelse af unges bosætningsbehov på grundlag af et ønske om at "tiltrække flere unge til byen".

Der er dog stadig er 50% af kommunerne, der hverken har en politik eller overvejer at formulere en. Forklaringen fra en del af disse kommuner er, at der ikke er behov for en ungdomsboligpolitik. Eksempelvis udtaler Fredericia Kommune:

"Fredericia Kommune har ikke en særlig ungdomsboligpolitik, og der er heller ikke aktuelle planer herom. Det skyldes i høj grad at boligsituationen i Fredericia er så gunstigt for de unge, at det er

muligt at finde centralt beliggende boliger til en rimelig pris. Der er således ikke boligmangel eller mangel på mindre og billige boliger i Fredericia. Der er ungdomsboliger i kommunen der er nedlagt inden for de seneste år på grund af udlejningsproblemer.”

Det samme gør sig gældende i Randers, der beskriver det således:

”Der findes ikke en egentlig politik for ungdomsboliger. Byggeriet af ungdomsboliger er meget begrænset. Begrundelsen er at man kan leje en lille lejlighed for stort set det samme som en ungdomsbolig. Samtidig er der et stort udbud af mindre lejligheder, så langt de fleste foretrækker lejligheden. Derfor er det vanskeligt at udleje ungdomsboliger både i midtbyen og ved uddannelsesinstitutionerne.”

Som eksemplerne ovenfor viser, er det altså ikke entydigt hvordan der handles i kommunerne selvom de objektivt set har de samme karakteristika og udfordringer. Her kan fremhæves de forskelle der er på provins- og udkantskommunernes strategier, hvor nogle vælger en aktiv strategi ift. at tiltrække eller fastholde de unge og herunder forholder sig til deres boligsituation mens andre udkantskommuner slet ikke forholder sig til unges boligsituation fordi der ikke registreres et behov blandt de unge.

5.2.2. Den politiske og administrative ansvarsfordeling

Som skrevet indledningsvis er det forventningen at ansvaret for de unges boligsituation ikke nødvendigvis er placeret ét sted, men kan være fordelt på flere forvaltninger og politiske udvalg, som følge af lovgivningen på området. I det følgende vil det blive beskrevet for det første hvordan ansvaret er fordelt, det vil sige i hvilke politiske udvalg og forvaltninger er ansvaret placeret. Det interessante i den sammenhæng er at se på hvorvidt placering stemmer overens med de tre betragtningsmåder der blev introduceret i afsnit 4, men også om den politiske og forvaltningsmæssige ansvarsplacering følges ad og hvis ikke hvad der så kan og dels i hvilket omfang ansvaret er fordelt, det vil sige om der er 1, 2 eller flere udvalg og forvaltninger der agerer på området.

Hvordan er ansvaret fordelt

Undersøgelsen viser at de tre betragtningsmåder der blev introduceret i afsnit 4 kun i et vist omfang er styrende for den kommunale praksis. Således er ansvaret for de unges boligsituation primært fordelt mellem borgmesterkontor eller udviklingsafdeling og teknik/planforvaltning, mens det kun er ganske få steder at socialforvaltningen/socialudvalget udpeges som ansvarligt. I flere kommuner end forventet ligger ansvaret for de unges boligsituation hos borgmesterkontoret eller

en udviklingsafdeling og på det politiske niveau i økonomiudvalget. Det skal ses i sammenhæng med at de unges boligsituation i mange kommuner betragtes som et tema under den generelle boligpolitik, hvilket i mange kommuner sorterer under økonomiudvalget. Herudover er det lovgivningsmæssigt vedtaget i kommunernes styrelseslov at økonomiudvalget, som er det eneste udvalg der er lovfæstet og obligatorisk, "forestår eller samordner kommunens planlægning", samt at de varetager "den umiddelbare forvaltning af andre kommunale anliggender". Når ansvaret placeres i økonomiudvalget kan det således både ses som et udtryk for, at det er et tema der er højt prioriteret og som et udtryk for at det er et tema som man ikke ved hvor man ellers skal placere.

I modsætning til hvad der var forventet er det relativt få kommuner, der har placeret ansvaret eller en del af ansvaret i Socialforvaltningen. Dette skal dog nok også tages som et udtryk for at det der gøres inden for rammerne af serviceloven nok omfatter de unge, men de tænkes ikke som særskilt gruppe. Således kan kommunerne altså sagtens have en praksis på det boligsociale område der omfatter unge mellem 18 og 30, men uden at det tænkes som en decideret politik eller indsats for unges boligsituation. Det er dog et tema der skal undersøges nærmere i casestudierne for at få afdækket om grunden er at det er praksis snarere end politik eller om grunden er at varetagelsen af boligsituationen for unge slet ikke regnes for at være en social opgave. En overfladisk screening af de kommunale styrelsesvedtægter tyder på at det boligsociale ansvar er meget forskelligt placeret i kommunerne, men at det flere steder hører ind under udvalget for beskæftigelse og integration. Det er en forholdsvis ny institution i den kommunale styring og forvaltning, som ikke har været med i undersøgelsens indledende overvejelser, men som stemmer godt overens med den diskurs der er omkring ghettoer og belastede boligområder der gennemsyrrer det boligsociale arbejde, og hvor beskæftigelse og integration er hovedtemaer.

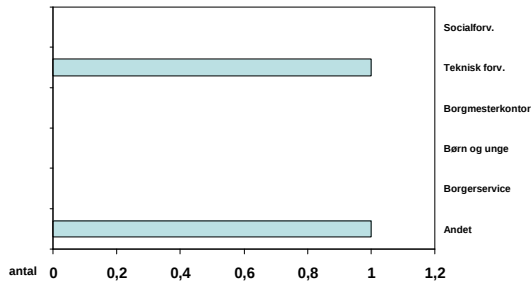
Herudover er der mange kommuner der angiver, at det er Børn og Ungeforvaltningen, der har det forvaltningsmæssige ansvar. Det kan hænge sammen med hvordan begrebet unge er blevet opfattet af respondenterne. Børn og unge er et mere eller mindre institutionaliseret begreb der dækker over aldersgruppen 0-18 år, og som i stort set alle kommuner hører under et selvstændigt politisk udvalg og en selvstændig forvaltning. og det kan ikke afvises at nogle respondenter per automatik har placeret ansvaret her, selvom det var en anden gruppe unge der blev spurgt til.

Herunder vises en illustration af fordelingen på forvaltninger og udvalg i hhv. landsdelene og på landsbasis.

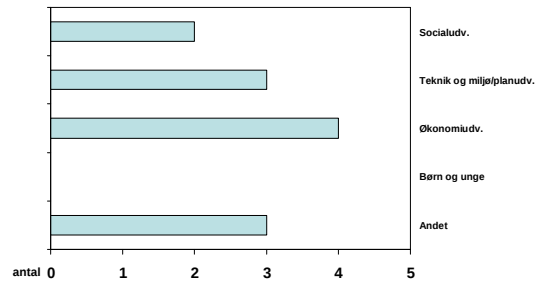
Forvaltningsmæssig fordeling

Politisk ansvarsfordeling

Fejl! Ugyldig kæde.Fejl! Ugyldig kæde.Fejl! Ugyldig kæde.Fejl! Ugyldig kæde.Fejl! Ugyldig kæde.Fejl! Ugyldig kæde.

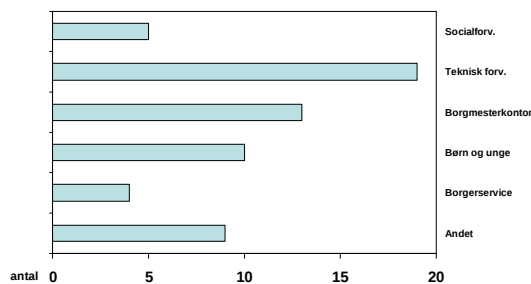


Fyn og øer
Forvaltningsmæssig placering

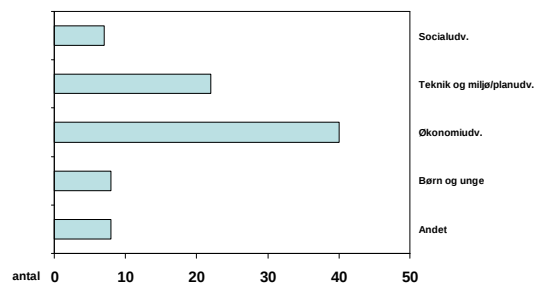


Fyn og øer
Politisk ansvarsplacering
Udvalg

kæde.



Hele landet
Forvaltningsmæssig placering



Samlet
Politisk ansvarsplacering
Udvalg

Ser man på den regionale fordeling tegner der sig et billede af, at hovedstadsområdets kommuner hvor boligmarkedet er under pres indtænker unges boligsituation som et tema i deres visions- og strategigrundlag og derfor i højere grad har det forvaltningsmæssige ansvar placeret i borgmesterkontoret eller en udviklingsafdeling. I det øvrige land hvor boligmarkedet er mere åbent ageres der i højere grad ud fra de lovmæssige forpligtelser stillet op i ungdomsboliglovgivningen og serviceloven og derfor er ansvaret her placeret i de forvaltninger der administrerer lovgivningen.

Sammenligner man den forvaltningsmæssige ansvarsplacering med den politiske i de forskellige landsdele viser der sig flere interessante diskrepanser. For det første ses det at det

forvaltningsmæssige ansvar på landsplan primært er placeret i den tekniske forvaltning mens det politiske ansvar primært placeret i økonomiudvalget. Dette kan muligvis blot hænge sammen med styrelseslovens bestemmelse om at økonomiudvalget er ansvarlig for at samordne kommunens planlægning, hvilket også kan forklare den generelle overvægt af kommuner hvor ansvaret ligger placeret i økonomiudvalget.

Mere interessant er det at betragte diagrammerne for Fyn og øer, hvor ingen af kommunerne har det forvaltningsmæssige ansvar placeret i Socialforvaltningen, mens to af kommunerne placerer det politiske ansvar i Socialudvalget. Den samme diskrepans ses i Jylland og er en diskrepans der ikke umiddelbart lader sig forklare ud fra det foreliggende materiale.

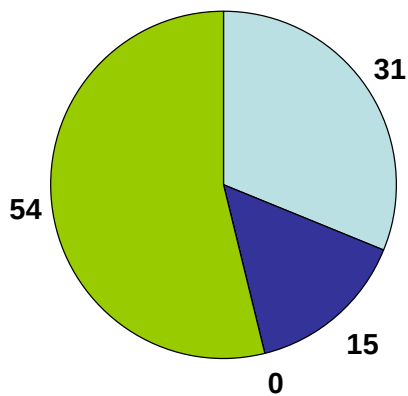
I hvilket omfang er ansvaret fordelt

At unges boligsituation ikke ses som et selvstændigt tema kommer til udtryk ved at ansvaret mange steder er delt mellem flere forvaltninger og politiske udvalg inden for samme kommune, eller at kommunen slet ikke har placeret ansvaret.

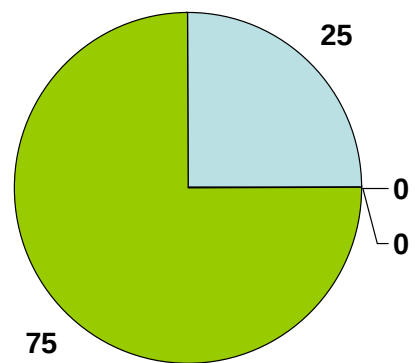
I nedenstående figurer vises omfanget af kommuner hvor henholdsvis det politiske og det forvaltningsmæssige ansvar er delt eller hvor ansvaret ikke er placeret. Dataene er grupperet i landsdele med henblik på at opfange eventuelle regionale forskelle.

Graden af forvaltningsmæssig ansvarsdeling

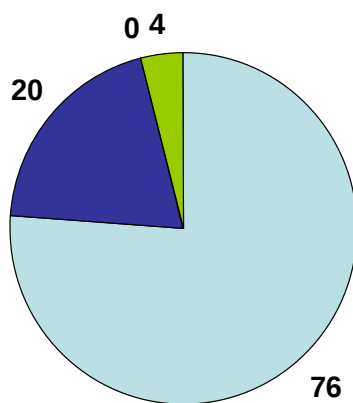
Sjælland og øer



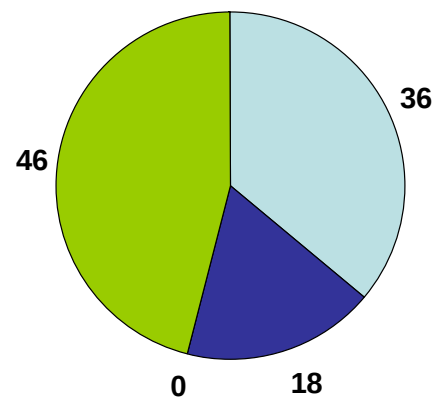
Fyn og øer



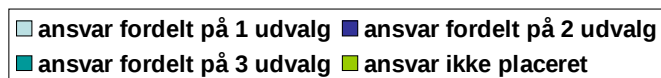
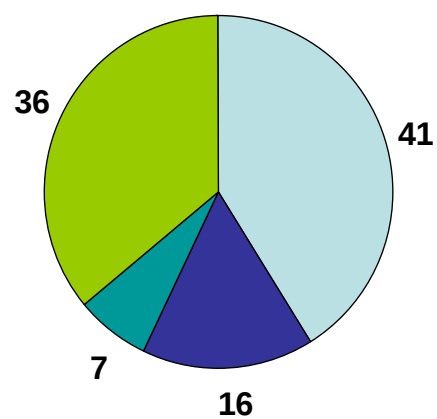
Hovedstaden



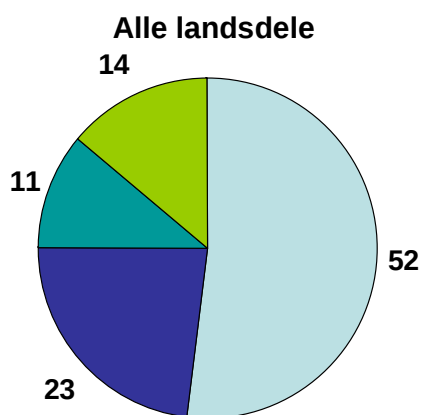
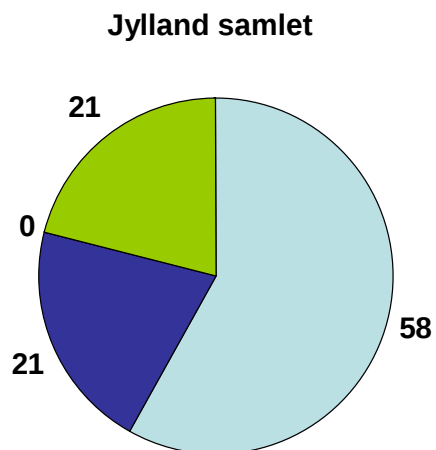
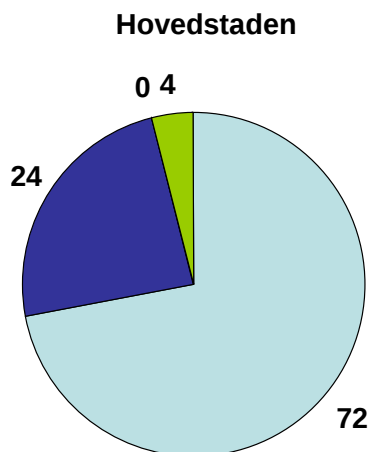
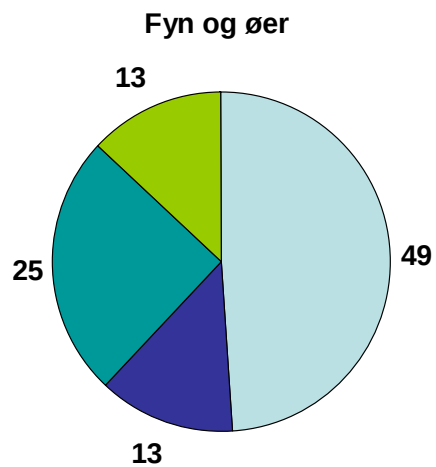
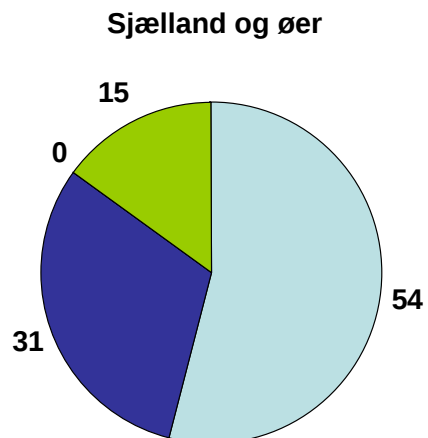
Jylland samlet



Alle landsdele



Graden af politisk ansvarsdeling



Som ovenstående viser er der en meget markant forskel landsdelene imellem når det handler om graden af forvaltningsmæssig ansvarsdeling. Her markerer hovedstadskommunerne ved at kun et fåtal ikke har placeret ansvaret for de unges boligsituation (4%) mens det modsatte gør sig gældende på Fyn og øerne hvor hele 75% af kommunerne, der har svaret, ikke har angivet hvor det forvaltningsmæssige ansvar ligger placeret. I spørgsmålet om den politiske ansvarsdeling er der ikke helt så stor forskel landsdelene imellem selvom der også her ses samme tendens; nemlig at hovedstadsområdet har placeret ansvaret og også ofte placeret det ét sted, i modsætning til de øvrige landsdele. Derimod er det interessant at der i langt højere grad er taget stilling til hvor det politiske ansvar er placeret end hvor det forvaltningsmæssigt er placeret. Således er der på landsplan 36% af kommunerne, der ikke har placeret det forvaltningsmæssige ansvar, mens det kun er 14% af kommunerne der ikke har placeret et politisk ansvar for de unges boligsituation. Imod forventningen er der en stor del af kommunerne der har såvel det politiske som det forvaltningsmæssige ansvar placeret ét sted. For alle landsdele gælder det at over halvdelen af de kommuner der har placeret ansvaret har placeret det ét sted. Kun Fyn markerer sig ved at 25% af kommunerne har placeret ansvaret på 3 politiske udvalg, hvilket i reelle tal svarer til to kommuner, hvilket kan bero på en tilfældighed.

6. Konklusioner og perspektiver

Den foreløbige kortlægning har vist at unges boligsituation som tema generelt ikke fylder meget i kommunernes bevidsthed. Resultaterne afspejler at unge som begreb ikke er veldefineret i den kommunale tænkemåde, og at det var svært for kommunerne i det hele taget at forholde sig til spørgsmålet om hvad de gjorde på området.

Besværet med ansvarsplaceringen og den øvrige ordlyd på de indkomne svar tyder på at der ikke er tradition i kommunerne for at tænke unge mellem 18 og 30 som en særlig befolkningsgruppe.¹ Snarere tænkes de unge ind i en retsprincipiel tankegang om at en person er voksen så snart de er over 18, og inddeles ud fra sociale og funktionsafhængige betragtninger og ikke ud fra en aldersmæssig betragtning som det f.eks. gør sig gældende på ældreområdet og børn og unge området. Der er ganske få steder som Ishøj, Ballerup og Bornholm hvor man har formuleret en

¹ Besværet med ansvarsplaceringen skal dog også ses i lyset af den netop overståede kommunesammenlægning, der har betydet at kommunerne lige har skullet finde deres ben i den nye struktur. Helt naturligt har der været områder der har været prioriteret højere end andre og her har unges boligsituation været et af de områder der ikke i større omfang har været taget stilling til.

egentlig ungdomspolitik. I alle tre tilfælde defineres unge som de 13 -25 årige og kun i Ishøj er boligsituationen et egentligt tema i politikken. Det afspejler sig i placeringen af ansvaret for de unges boligsituation hvor det kan konkluderes at de unges boligsituation i høj grad ses som en planlægningsmæssig opgave, der handler om at opføre ungdomsboliger til kommunens studerende, og at ansvaret derfor primært ligger placeret hos enten teknik og miljøforvaltningen/udvalget og/eller borgmesterkontor/økonomiudvalg. Mod forventning var det kun ganske få steder at ansvaret blev placeret i Socialforvaltningen, men det kan netop være et resultat af måden unge tænkes på i den kommunale terminologi – er de under 18 hører de under Børn og unge forvaltningens regi og er de over 18 er de voksne og hører under socialforvaltningens regi, hvilket også er forklaringen på at flere kommuner svarede at ansvaret lå i børne- ungeforvaltningen/udvalget.

Når der ikke er tradition for at tænke disse unge som en selvstændig gruppe hænger det sandsynligvis sammen med at unge mellem 18 og 30 ikke tidligere har adskilt sig så væsentligt fra voksne generelt som den gør i dag. Flere og flere tager en videregående uddannelse og gør det senere i deres liv end tidligere. Det betyder at mange flere unge lever en studietilværelse også når de er midt eller sidst i tyverne, hvilket betyder et begrænset økonomisk råderum, hvilket igen har konsekvens for deres mulige boligforbrug. Samtidig er der generelt sket et skred i opfattelsen af ungdommen, således at man i dag er "ung" i langt længere tid og ofte først etablerer sig som familie når man er sidst i tyverne. (jf. registeranalysen) Det betyder ændrede behov og ændret livsstil, også på boligsiden.

En sådan udvikling kunne tale for at unge mellem 18 og 30 i højere grad blev betragtet som en særlig gruppe med særlige behov også i den kommunale institutionelle tænkemåde. Institutioner er imidlertid generelt kendetegnet ved at de forandres langsomt og det gør sig i høj grad gældende her. De etablerede måder at tænke den kommunale forvaltning på ændres kun vanskeligt, og det betyder at unge som selvstændigt indsatsområde ikke så nemt lader sig inkorporere i forvaltningen, selvom det muligvis er relevant.

Ydermere kan det konkluderes at det, der afgør om kommunerne har en politik eller ej i vid udstrækning er om der er identificeret et behov blandt de unge. Men som beskrevet i 5.3 er der en bevægelse på vej i retning af kommunerne begynder at tænke unges boligsituation ind i deres politikker med henvisning til kommunens behov, eksempelvis som led i en uddannelsesby satsning eller som led i en aktiv bosætningsstrategi.

Det er en interessant udvikling der kan hænge sammen med det store fokus der i de senere år har været i kommunerne omkring visionsplanlægning og strategiformulering, hvor det er kommunens behov og midler til behovsopfyldelsen der er sat i fokus. Herudover kan det for kommunerne i yderområderne hænge sammen med den længerevarende debat om disse områders udviklingsmuligheder, hvor netop fastholdelse af de unge borgere og bosætning har været et stort tema. Disse tendenser skal undersøges yderligere i de dybdegående casestudier.

7. Den fortsatte analyse

På baggrund af resultaterne fra den indledende kortlægning skal der udvælges 5 kommuner til en dybdegående beskrivelse, hvilket vil udgøre den kommende del af kommuneanalysen.

Kommunernes handlemåder ift. unges boligsituation er som beskrevet indledningsvis meget afhængig af hvilken type kommune det er og hvilke udfordringer de står overfor. Det har dog også vist sig i den indledende kortlægning at kommunernes handlemåde ikke ubetinget kan tilskrives generelle karakteristika, men at der er mange lokale unikke faktorer der spiller ind på hvordan unges boligsituation tænkes og håndteres. Derfor vil det være 5 unikke cases, der beskriver hvordan der på forskellig vis er tænkt og handlet ift. unges boligsituation. Således er casene ikke, i første omgang, udvalgt til at være repræsentative, men ud fra at de hver især har en række særlige karakteristika og herudfra en særlig måde at håndtere unges boligsituation på.

Formålet med casebeskrivelserne er at illustrere bredden i hvordan de lovgivningsmæssige rammer kan og bliver udfyldt. Desuden skal casebeskrivelserne lægge op til en samlet analyse af hvordan de eksisterende værktøjer kan anvendes og hvor der måtte være behov for yderligere værktøjer.

Casebeskrivelserne vil blive udarbejdet på basis af et semistruktureret interview med de udvalgte kommuner samt på indsamlet materiale omkring kommunerne. Herudover bliver der gennemført informantinterviews med et udvalg af interessenter på området i de enkelte kommuner. Det kan f.eks. være boligselskaber, ejendomsmæglere, ungerådgivninger og centrale indstillingsudvalg. De centrale temaer for casebeskrivelserne vil være dels hvordan kommunerne tænker unges boligsituation strategisk og politisk og dels hvordan de i praksis håndterer unges boligsituation. Særligt vil der være fokus på hvordan de anvender de allerede tilgængelige værktøjer og på det samarbejde eller mangel på samme der er mellem de forskellige forvaltninger og instanser indsatsen er fordelt på.

Case'ne er, som skrevet, unikke og ikke udvalgt for at kunne repræsentere bestemte typer, men ganske givet vil de problematikker de udvalgte kommuner har reageret på også gøre sig gældende i andre lignende kommuner. Derfor vil der også i den afsluttende analyse blive samlet op på

hvordan casekommunernes håndtering af unges boligsituation ville kunne bruges som udgangspunkt for andre kommuner med samme overordnede karakteristika.

I denne samlede analyse vil der også blive set nærmere på konsekvenserne af den løse regulering på området, herunder den delte ansvarsplacering og den betydning det kan have for opgavevaretagelsen. Dette skal være med til at danne grundlag for nogle overvejelser over i hvilket omfang den statslige styring af området skal være strammere og på hvilke områder, eller om der på andre måder skal gøres en indsats fra centralt hold ift. at sikre en kommunal stillingtagen til unges boligsituation.