

SBi 2006:11



Statens Byggeforskningsinstitut
DANISH BUILDING RESEARCH INSTITUTE

Den almene boligsektors rolle i samfundet

Hvad ved vi fra hidtidig forskning
og undersøgelser?

1. udgave, 2006



Den almene boligsektors rolle i samfundet

Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser?

Hans Skifter Andersen (red.)

Torben Fridberg (red.)

Titel	Den almene boligsektors rolle i samfundet
Undertitel	Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser?
Serietitel	SBi 2006:11
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2006
Forfatter	Hans Skifter Andersen (red.) og Torben Fridberg (red.)
Sprog	Dansk
Sidetal	110
Litteratur-henvisninger	Side 103-110
Emneord	Den almene boligsektor, boligorganisationer, almene boliger, sociale opgaver, boligforsyning, boligmarked, etniske minoriteter
ISBN	87-563-1277-6
Pris	Kr. 250,00 inkl. 25 pct. moms
Fotos	Thorkild Ærø, Claus Bech-Danielsen og Georg Gottschalk
Omslagsfoto	Thorkild Ærø
Tryk	Nørhaven Book A/S
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm E-post sbi@sbi.dk www.sbi.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBi 2006:11, Den almene boligsektors rolle i samfundet. Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser? (2006)*

Indhold

Forord.....	4
Hvorfor er der behov for en social boligsektor i Danmark?	7
<i>Hans Skifter Andersen</i>	
Den almene sektors rolle i boligforsyningen	19
<i>Hans Skifter Andersen og Gunvor Christensen</i>	
Kommunernes brug af de almene boliger.....	35
<i>Torben Fridberg, Lars Engberg og Georg Gottschalk</i>	
Boligorganisationernes rolle i lokale velfærdsindsatser	55
<i>Gunvor Christensen og Hedvig Vestergaard</i>	
Boligorganisationernes rolle i integrationen	69
<i>Sølvi Karin Børresen, Sille Bjørn og Hanne Nielsen</i>	
Lokalt beboerdemokrati i den almene boligsektor – baggrund, funktion og udfordringer	83
<i>Lotte Jensen</i>	
Anvendt litteratur	103

Forord

Denne antologi forsøger at samle op på vores viden om den almene boligsektors rolle og betydning for det danske samfund på grundlag af de senere års forskning og evalueringer. Projektet er blevet initieret og støttet af Boligselskabernes Landsforening.

Projektet er blevet til i et samarbejde mellem Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet. Følgende personer har bidraget til antologien:

Hans Skifter Andersen, Sølvi Børresen, Hedvig Vestergaard, Lars Engberg og Georg Gottschalk, Statens Byggeforskningsinstitut

Torben Fridberg og Gunvor Christensen, Socialforskningsinstituttet

Lotte Jensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Sille Bjørn og Hanne Nielsen, NIRAS Konsulenterne

Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for
Boliger og Byfornyelse
August 2006

Thorkild Ærø
Forskningschef

Socialforskningsinstituttet
Afdelingen for Socialpolitik
og velfærdsydelser
August 2006

Ole Gregersen
Afdelingsleder



Hvorfor er der behov for en social boligsektor i Danmark?

Hans Skifter Andersen, Statens Byggeforskningsinstitut

Indledning

Den almene boligsektor i Danmark er oprettet for at løse sociale opgaver i boligforsyningen. I dette kapitel vil vi indkredse, hvad der overordnet kan menes med 'En social boligsektor', der først og fremmest har til opgave at sikre en tilfredsstillende boligforsyning for alle i samfundet. Hvorfor er det nødvendigt, at staten og kommunerne støtter boligforsyningen, og hvad er argumenterne for at have en særlig 'social' del af boligmarkedet med en særlig organisering og med særlige økonomiske forhold?

Der er sket en udvikling i det danske samfund, som har medført, at den almene sektor har fået udvidet sine opgaver i forhold til blot at tilvejebringe gode og billige boliger. Den øgede sociale opsplitning i byerne med en høj koncentration af socialt svage og etniske minoriteter i bestemte almene boligområder har betydet en belastning af disse boligområder, og at boligorganisationerne er blevet inddraget i samarbejde med kommunerne om at løse sociale problemer og integrationsarbejde.

Dertil kommer, at problemerne i 90'erne med at tilvejebringe flere offentlige ressourcer til velfærd førte til mere opmærksomhed omkring, hvordan man kan inddrage private ressourcer i velfærdsindsatsen og mindske behovet for offentlige ydelser ved at opbygge lokale sociale organisationer og netværk. De almene boligafdelinger og boligorganisationer kan have en vigtig rolle i denne sammenhæng.

Den sociale opgave i boligforsyningen

Ved den sociale opgave i boligforsyningen kan forstås de særlige tiltag, som staten og kommunerne sætter i værk for at opfylde nogle sociale mål for boligforsyningen - primært for de grupper i befolkningen, som uden denne indsats ikke ville kunne opnå, hvad der anses for at være tilfredsstillende boligforhold. I praksis kan der være tale om to

former for tiltag: 1. særlige tilskud til boligforbrug for dårligt stillede familier og 2. tilvejebringelse af et særligt boligudbud for disse familier.

Det, der karakteriserer en særlig social boligsektor, er:

- 1 at boligudgiften er fastsat under markedspriseniveauet, hvilket muliggøres ved offentlig støtte eller regulering
- 2 at boligerne i en eller anden udstrækning fordeles efter behov og betalingsevne
- 3 at boligerne og deres ejere, som betingelse for den offentlige støtte, er underlagt særlige regler for opførelse, administration og leje-fastsættelse.

Der er store forskelle mellem forskellige lande mht., hvordan denne sociale boligsektor er organiseret i praksis både med hensyn til typer af ejere, ejerform, støtteformer og regler for boligfordeling, husleje og administration.

Karakteristik af den danske sociale boligsektor

Den almene boligsektor, som er den sociale boligsektor i Danmark, udgør ca. 20 pct. af boligmassen. I tabel 1 er vist en karakteristik af de tilsvarende sektorer i vore nabolande (bl.a. baseret på Skifter Andersen, Vestergaard og Hansen, 2006).

Tabel 1. Sammenligning af den almene boligsektor med de sociale boligsektorer i andre lande.

	Andel af boligmassen %	Ejerforhold	Ejerformer	Beboerdemokrati
Danmark	21	Non-profit	Udlejning	Ja
Tyskland	6 + ??	Private og non-profit	Alle	Nej
England	21	Kommunale og non-profit	Alle	Nej
Norge	4 + ??	Kommunale og andel	Udlejning og andel	Nej
Sverige	25	Kommunale og non-profit	Udlejning	Nej
Holland	34	Non-profit	Udlejning	Nej

Der er flere sociale boliger i Holland, mens Danmark, Sverige og England ligger på nogenlunde samme niveau. I Tyskland og Norge er det sværere at afgrænse størrelsen af den sociale sektor. I Tyskland er det kun ca. 6 pct. af boligmassen, som får offentlig støtte og er underlagt lovgivning om sociale kriterier for boliganvisning, men der er en stor non-profit sektor af tidligere sociale boliger, som nu ikke er underlagt nogen lovgivning og i princippet er private. Men mange af disse boligselskaber er styret af kommuner eller non-profit organisationer, som fortsætter med at udleje til husleje under markedsniveau og i realiteten fungerer som en social sektor. I Norge er der nogle kommunalt

ejede boliger, der fungerer som den sociale sektor. Derudover har kommunerne købt andele i bebyggelser ejet af den norske boligkooperation. Disse boliger bruges til sociale formål.

I Danmark er de sociale boliger ejet af almene boligorganisationer, der er selvejende non-profit selskaber. Dette er også det normale ejerforhold i Holland, mens de sociale boliger i de øvrige lande ejes af forskellige typer af ejere. I Sverige og Norge ejes de sociale boligselskaber og boliger af kommunerne. Dette var også tidligere det normale i England, men i de senere år er de sociale boliger blevet bygget af non-profit selskaber, og en del af de kommunale boliger er overført til disse selskaber, som i dag har ca. 10 pct. af boligmassen. I Tyskland har det i mange år været muligt også for private ejere at bygge sociale boliger. Her er subsidierne og de sociale klausuler bundet til boliger, som har offentligt støttede lån. Når lånene udløber bortfalder de sociale klausuler, og boligerne overgår i princippet til det private marked.

I alle landene findes sociale boliger som udlejningsboliger. I Tyskland og England har de også kunnet opføres som andelsboliger eller ejerboliger, selv om udlejningsboligerne har været dominerende. I Norge anvender kommunerne, som nævnt, andelsboliger.

Der hvor den danske almene sektor skiller sig mest ud er i forhold til den interne organisering og beboernes indflydelse. I de fleste lande er der regler for at inddrage beboerne, men kun i Danmark har de en slags selvstyre. Vi har beboervalgte afdelingsbestyrelser i de enkelte boligafdelinger, der selv kan tage beslutninger og disponere over en del af de ressourcer, der tilvejebringes gennem huslejen. Desuden har beboerne flertal i boligorganisationernes bestyrelser.

Årsager til forskelle i forskellige landes sociale boligpolitik

I alle lande i Vesteuropa og Nordamerika har det offentlige i et eller andet omfang gennemført foranstaltninger, som tager sigte på at forbedre boligforsyningen, og især på boligforholdene for de økonomisk dårligst stillede befolkningsgrupper. Denne opgave opfattes imidlertid og varetages meget forskelligt i landene (Harloe, 1995). Der er enighed om, at der har vist sig et behov for særlige tiltag med henblik på at sikre acceptable boligforhold for lavindkomstgrupper, men der er forskelle i opfattelsen af, hvorfor og hvilke grupper en boligsocial opgave omfatter. Der er også forskellige opfattelser af, hvordan den bedst udføres.

Der kan peges på tre hovedårsager til disse forskelle i opfattelsen:

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

Betydningen af opfattelsen af velfærdsstatens rolle generelt og på boligområdet

Forskelle i den sociale boligpolitik i forskellige lande kan skyldes, at man har forskellige opfattelser af, hvad der er statens opgave, og i hvor høj grad denne skal producere ydelser og fordele forbruget i samfundet. Der er peget på væsentlige forskelle i de velfærdssamfund, som er opbygget (Esping Andersen, 1990), som også afspejler sig i den valgte boligpolitik i landene. Der kan således peges på tre principielt forskellige holdninger til den boligsociale opgave (Doling, 1997).

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

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

Den tredje opfattelse ser boligholdene generelt som noget, der er særligt vigtigt for velfærd og sundhed i samfundet, og ser det derfor som statens opgave at sikre en god boligforsyning for alle grupper i samfundet. Det er således ikke kun udsatte gruppers boligforsyning, som støttes, men også boligforbruget for brede grupper i befolkningen. Det er især i nogle af de skandinaviske lande og i Holland, at denne politiske opfattelse har været fremherskende.

Der er imidlertid også med tiden sket ændringer i holdningerne til statens rolle i boligforsyningen. I perioden fra 2. verdenskrig er det således peget på fire faser i udviklingen, som i forskelligt omfang og tidsforløb er gennemlevet i Vesteuropæiske lande (Boelhouwer og van der Heijden, 1992).

I efterkrigstiden var der en voldsom boligmangel i alle lande, som medførte et omfattende statsligt engagement. Vægten lå på at opnå en hurtig kvantitativ forøgelse af boligudbudet.

I den næste fase, som for nogle lande (Belgien, England) allerede startede i 50'erne, i andre først i 70'erne, skiftede fokus fra opfyldelse af boligbehov til boligefterspørgsel, hvor man i højere grad accepterede, at ulige ressourcer førte til ulige boligforhold, og at markedet skulle fordele boligforbruget.

I den tredje fase blev statens engagement i boligsektoren væsentligt reduceret i mange lande ved nedsættelse af subsidier, ophævelse af reguleringer og privatisering af sociale boliger mv. Denne fase slog især igennem i 80'erne, men der var nogle forløbere i enkelte lande i 60'erne. Forløbet viser, imidlertid, at der er skiftet kurs i landene i takt med, at konjunkturerne og problemer med boligforsyningen ændrer sig. Boelhouwer og van der Heijden mener således, at der er en fjerde fase i slutningen af firserne og begyndelsen af 90'erne, hvor en lavkonjunktur tvinger flere lande til et fornyet engagement i boligforsyningen. Men dette er ofte afviklet igen i slutningen af 90'erne, hvor subsidierne er blevet yderligere reduceret - også for ejerboligerne (Tyskland, England, Danmark, Sverige).

Problemer med boligmarkedets funktionsmåde

Hvis boligmarkedet er velfungerende, er boligmangel og dårlige boligforhold kun et udtryk for manglende betalingsevne, og der er ikke brug for produktionsstøtte til en særlig beskyttet social sektor, men kun individuel boligstøtte til familier med lav indkomst. I Danmark har bl.a. Det Økonomiske Råd argumenteret for en stærkere omlægning af subsidier fra produktions- til forbrugsstøtte. I lande som England og USA gives langt hovedparten af boligsubsidierne i dag som individuelle tilskud.

Mere detaljerede studier af boligmarkedets funktionsmåde (se fx Skifter Andersen, 1993a) tyder imidlertid på, at der er nogle særlige problemer med en rent markedsbaseret boligforsyning - specielt for lavindkomstgrupperne.

Boligmarkedet er karakteriseret ved, at kun en lille del af udbudet kommer fra nyproduktion. Dækning af forskellige gruppers boligbehov er således afhængig af: for det første i hvor høj grad deres boligefterspørgsel kan dækkes ved nyproduktion, og for det andet i hvor høj grad der løbende kan ske en omfordeling af boliger således, at boliger på et lavere pris- og kvalitetsniveau bliver ledige for familier med lav indkomst. Studier af det amerikanske boligmarked (fx Rothenburg et al., 1991) har imidlertid vist, at denne omfordeling ikke sker i et tilfredsstillende omfang, hvilket fører til, at udbudet i de nederste dele af

markedet er for lille og huslejer/priser relativt højere i forhold til kvaliteten. En af forklaringerne herpå er, at mobiliteten på boligmarkedet i for lille omfang påvirkes af ændringer i priser og udbud, men fortrinsvist er bestemt af demografiske forhold (pardannelse, skilsmisser, børnefødsler etc.), der ændrer boligbehovet (Skifter Andersen og Bonke, 1980). Dette betyder, at efterspørgslen fra høj- og mellemindkomstgrupper efter nybyggeri er for lille til at sikre en tilstrækkelig forøgelse af boligforsyningen, og at mange familier og personer med lav indkomst, trods individuelle boligtilskud, er hjemløse eller deler bolig med andre. En sammenligning af det danske og det amerikanske boligmarked (Skifter Andersen, 1993b) har således vist, at USA har mere end 20 pct. færre boliger i forhold til indbyggerantallet. Dette på trods af, at man har tilladt byggeri af lavprisboliger med kort levetid – de såkaldte 'mobil homes' – der i en lang periode har udgjort mere end 20 pct. af nyproduktionen.

En anden følge af træghederne på boligmarkedet er, at markedet er længe om at tilpasse sig de ændringer i efterspørgslen, som skyldes ændringer i de økonomiske konjunkturer. Forskellige undersøgelser (refereret i Nesslein, 1988) tyder på, at boligudbudet er 6-10 år om at tilpasse sig større ændringer i efterspørgslen. I en sådan periode vil der være uligevægt og mangel på boliger i dele af markedet. I betragtning af, at de økonomiske konjunkturer ændres relativt hurtigt, betyder dette, at boligmarkedet kun sjældent er helt i ligevægt.

Erfaringerne fra det uregulerede boligmarked i USA (Skifter Andersen, 1993a) viser, at det er efterspørgslen efter ejerboliger, som driver udviklingen på markedet. Under højkonjunkturer øges ejerboligefterspørgslen, mens efterspørgslen efter lejeboliger mindskes. Omvendt øges efterspørgslen efter lejeboliger under lavkonjunkturer, hvilket i USA fører til stigende huslejer. Der er således stigende boligsociale problemer under lavkonjunkturer, fordi flere bliver arbejdsløse - eller går ned i indkomst - samtidig med at huslejerne øges.

Af andre problemer på boligmarkedet er peget på, at der kan være manglende konkurrence på et lokalt boligmarked med få udbydere af boligydelse – specielt i lejesektoren (Doling, 1997; Skifter Andersen, 1993a).

Som en konklusion på disse studier af boligmarkedet kan konkluderes, at boligmarkedet ikke nødvendigvis af sig selv vil frembringe en tilstrækkelig boligforsyning, og især ikke for grupper med lav indkomst. Der er tendenser til et for lille nybyggeri og problemer med omfordeling af boligerne mellem forskellige befolkningsgrupper.

Problemer med hjemløshed

Der er tydeligvis et pres på at anvise en almen bolig til boligløse borgere. Det pres er særlig tydeligt i hovedstadsområdet. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at der er boligløse borgere, der opholder

sig på boformer for hjemløse.¹ Det drejer sig primært om borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

Der er gennemført en undersøgelse af hjemløseområdet, og den viser, at omtrent halvdelen af interviewede brugere med anden etnisk baggrund end dansk og som opholder sig på boformer for hjemløse i København, falder i kategorien boligløse frem for i kategorien hjemløse. Dette fænomen understreger, at boligløshed er marginaliserende (Tilia og Vincenti, 2004). Desuden understreges, at den almene boligsektor varetager en stor opgave i at inkludere socialt svage grupper på boligmarkedet, men at der samtidigt er grupper, der er boligløse, som tilsyneladende ikke kan få anvist en bolig, og som derfor må benytte sig af hjemløsetilbud, der er tiltænkt en helt andet og tungere målgruppe. Det forventelige resultat heraf er, at borgere, der står i en svag situation ved ikke at have en bolig, bliver stillet endnu dårligere, og at de er i risiko for at blive yderligere marginaliseret.

Problemer med segregation, koncentration af sociale problemer og fysisk forslumning i almene boligområder

Der er nogle særlige mekanismer, som skaber segregation og forslumning i byområder, hvilket forringer boligsituationen for nogle af de mest udsatte befolkningsgrupper og medfører en fysisk nedslidning af områderne.

Set i et historisk perspektiv har der altid været byområder, hvor de dårligst stillede i samfundet blev koncentreret. For 100 år siden var det i København Christianshavn og Borgergadekvarteret. Senere blev det Nørrebro og Vesterbro og siden 1980'erne er det nogle af de ydre kvarterer i København som Kgs. Enghave og Nordvest, samt nyere almene boligområder i forstæderne. I næsten alle provinsbyerne findes et eller flere boligområder, hvor man har set en koncentration af sociale problemer kombineret med en stor andel af etniske minoriteter blandt beboerne.

I slumområder domineret af privatejede boliger har tidligere studier (refereret i Skifter Andersen, 1995 og 2003) vist, at der er økonomiske såkaldte 'eksternaliteter', som medfører faldende investeringer i så-

¹ Definitionen af hjemløshed i lovgivningen er en kombination af boligløshed og sociale problemer og tager udgangspunkt i, at hjemløshed er et komplekst socialt problem, hvor både boligmæssige, sociale og psykologiske problemstillinger oftest spiller sammen. Samtidig er lovgivningen baseret på en opfattelse af, at de, som blot har et boligproblem, ikke hører hjemme i den 'tungere' del af det sociale system, men at dette problems løsning primært ligger på boligmarkedet.

danne kvarterer. Det er således ikke rentabelt at investere i forbedringer og vedligeholdelse af boliger i et kvarter i forfald, fordi man ikke kan tiltrække husstande med højere indkomster til dette. Andre studier (refereret i Skifter Andersen, 2003) peger også på særlige sociale processer i fattige byområder, som medfører øget fysisk nedslidning, øget kriminalitet mv., som er med til at stigmatisere områderne og gøre dem mindre attraktive.

I Danmark er der gennem de sidste årtier sket en forøget social segregation mellem forskellige dele af boligmarkedet, som har betydet, at velfungerende og velstillede borgere i stigende omfang bor i ejerboliger, mens udlejningsboligerne, og især den almene sektor i øget omfang, er kommet til at rumme de dårligst stillede i samfundet (Boligselskabernes Landsforening, 2001). Samtidig har der været stærke kræfter, som har trukket i retning af, at der også inden for den almene sektor er sket en social opsplitning (Skifter Andersen, 2005). Der er sket en koncentration af sociale problemer i nogle bestemte almene boligområder. Det er ofte – men ikke altid – store boligområder opført i 60'erne og første halvdel af 70'erne.

Det er en generel erfaring fra lande i både Europa og Nordamerika, at en koncentration af mennesker med få ressourcer i bestemte dele af byen kan igangsætte såkaldte forslumningsprocesser.

Som udgangspunkt har der ofte været nogle mindre attraktive forhold i sådanne kvarterer, som har dannet grobund for at starte en negativ udvikling. Det kan være boligernes standard, størrelse eller ejerform. Det kan være mindre attraktive bykvaliteter, som dårlig beliggenhed, bebyggelsens fysiske udformning, lang afstand til grønne områder, manglende privat og offentlig service samt gener fra trafik, støj og forurening. Det er forhold, som har medvirket til, at byområderne som udgangspunkt har været lidt mindre attraktive. Dette har været en af årsagerne til, at der er sat negative udviklingsprocesser i gang, som over en årrække har gjort bydelene til problemområder.

Tidligere forskning om forslumning af ældre byområder i europæiske og amerikanske byer (Skifter Andersen, 1995; Munk, 1998) har vist, hvordan der i de fysisk nedslidte områder af byerne er stærke fysisk-økonomisk-sociale forslumningsprocesser. Det er en negativ spiral, hvor et fysisk forfald i byområdet medfører ændringer i den sociale sammensætning af beboerne og et fald i ejendomspriser og investeringer, der fører til øget forfald.

De nyere boligområder i forstæderne afviger på væsentlige punkter fra forholdene i de ældre bydele. De har en rimelig høj og moderne boligstandard og har nogle andre økonomiske vilkår. Der er ikke tale om private boliger, som kræver økonomiske incitament til fornyelse, men om almene boliger underlagt regler, som skulle sikre tilstrækkelige midler til vedligeholdelse og fornyelse.

Sådanne problemområder findes i næsten alle europæiske lande, og der har været en omfattende forskning om dem (se en oversigt i Skifter Andersen, 2003). Blandt de problemer, som er observeret i mange af de værst ramte områder, er:

- Fysisk forfald som følge af byggeskader, fysisk nedbrydning og nedslidning af bygninger og friarealer, øget uorden og synligt affald
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet og optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Sociale og racemæssige spændinger og konflikter
- Nedbrud af sociale relationer og social organisering
- Høj fraflytningsfrekvens og social ustabilitet
- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende, som kan resultere i tomme lejligheder i perioder med faldende efterspørgsel
- Økonomiske problemer for ejendommejerere som følge af faldende huslejeindtægter, stigende driftsudgifter og faldende ejendoms-værdier
- Forringet boligadministration og -service
- Forringet privat service, på grund af vigende købekraft, og nogen gange også forringet offentlig service på grund af øget belastning af denne.
- Dårligt fungerende skoler på grund af mange børn med sociale problemer.

Det er karakteristisk for mange af områderne, at problemerne forværes over tid, hvis man ikke gør noget for at standse dem. Det har man heldigvis gjort i Danmark med en lang række af statslige støtteprogrammer – fx byudvalgsindsatsen i 90'erne, kvarterløft og 'Byer for alle' programmet. Det er således lykkedes i Danmark i vid udstrækning at holde problemerne i ave, og vi har ikke set eksempler på den totale nedbrydning af boligområder, som man har set i fx England og USA, med efterfølgende nedrivning.

De bypolitiske programmer og kommunernes og boligselskabernes indsats i de problemramte boligområder har standset en negativ beboerudvikling og gjort områderne mere velfungerende, men det har kun relativt sjældent medført en 'normalisering' af områderne. For nogle af områderne kan det blive nødvendigt med en mere eller mindre permanent social indsats for at holde dem kørende. Man kan her tale om en 'institutionalisering' af områderne. Kommunernes sociale indsats i områderne vil kunne blive permanent.

Indvandringen og integrationsindsatsen

Danmark har især siden 1990 haft en del indvandring. I forbindelse hermed har der været et stort behov for at skaffe boliger til indvandrere og flygtninge og for at hjælpe dem med at blive integrerede i det danske samfund.

Mere end 60 pct. af de etniske minoriteter i Danmark er i dag bosat i almene boliger (Skifter Andersen, 2006) og mange af dem bor i boligområder med en høj koncentration af indvandrere – de såkaldte multietniske boligområder. 22 pct. af indvandrerne bo således i almene boligområder, hvor etniske minoriteter udgør mere end 40 pct. af beboerne.

De multietniske boligområder er også ofte områder med en stor andel af sociale problemer. I disse områder er der især ofte særlige problemer med børn og unge og med større belastning af den offentlige service – specielt skolerne. De etniske minoriteter har væsentligt dårligere pladsforhold end befolkningen som helhed (Skifter Andersen, 2006), hvilket betyder, at de unge ofte ikke har eget værelse og foretrækker at tilbringe fritiden andre steder end i boligen. Her er de lokale faciliteter og tilbud af stor betydning for, om de unge kommer ud i kriminalitet eller ej, og om de kommer i gang med uddannelse og beskæftigelse.

I den offentlige debat har der været formuleret en hypotese om, at de multietniske boligområder hindrer integration. Det er der ikke meget belæg for i den europæiske forskning, der hidtil er gennemført om denne problemstilling (Schultz Larsen, 2006). En anden hypotese er, at områderne fungerer på samme måde, som de byområder indvandrere i USA bosatte sig i ved ankomsten. De flyttede til disse områder for at få støtte fra landsmænd til at integrere sig i det nye land. Denne hypotese støttes i en vis udstrækning af en aktuel undersøgelse (Skifter Andersen, 2006), der viser, at der er en del etniske minoriteter, der fraflytter de multietniske boligområder, og at det mest er de mere integrerede indvandrere, som flytter væk. Man kan derfor også se de multietniske boligområder som et sted, hvor man har bedre muligheder for at gøre en integrationsindsats.



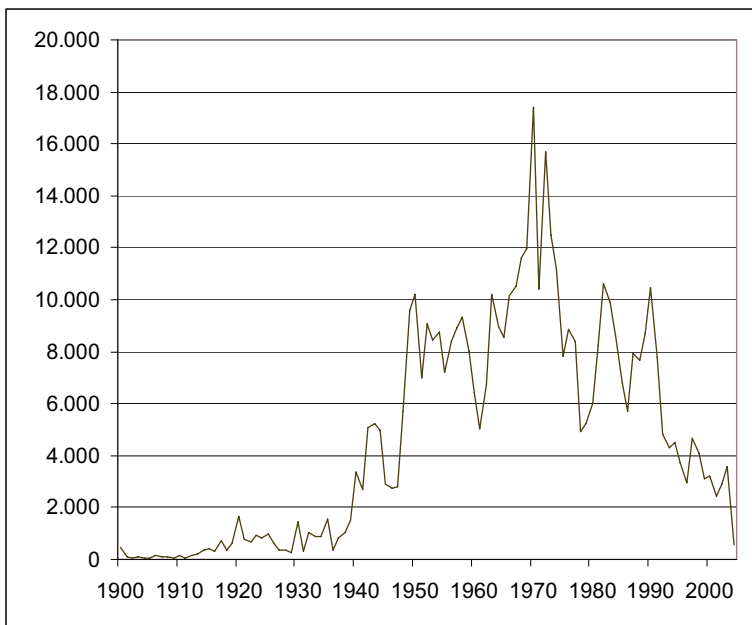
Den almene sektors rolle i boligforsyningen

*Hans Skifter Andersen, Statens Byggeforskningsinstitut og
Gunvor Christensen, Socialforskningsinstituttet*

Den almene sektors oprindelse og formål

Den almene boligsektors oprindelse går tilbage til de private kooperative andelsboligforeninger, som en sammenslutning af folk fra fagforeninger og brugsbevægelsen oprettede i 1912 (Jørgensen, 1969). Man kan således sige, at sektoren blev initieret på privat initiativ.

Fra begyndelsen af 20'erne fik disse private kooperative boligforeninger en vis statsstøtte gennem den i 1922 oprettede Statens Boligfond. Men i denne periode var det først og fremmest kommunerne, som byggede socialt boligbyggeri – især i København.



Figur 1. Udviklingen i antallet af almene boliger belyst ved boligernes opførelsesår pr. 1.1.2005. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

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

Efter nedgangen i boligbyggeriet under krigen og en heraf følgende stærk vækst i boligmanglen blev der fornyet fokus på det sociale boligbyggeri. I en betænkning fra 1945 (Indenrigsministeriets Byggeudvalg, 1945) blev formålet med det sociale boligbyggeri beskrevet som, at:

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

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

Samtidig blev det almennyttige nybyggeri et vigtigt led i statens bestræbelser på at rationalisere og udvikle boligbyggeriet mod en større grad af industrialisering (Kjeldsen, 1969). Fra starten af 1960'erne var det således en betingelse for støtte, at nybyggeri blev gennemført som montagebyggeri. I 60'erne og begyndelsen af 70'erne blev der således opført et stort antal store og veludstyrede familieboliger i store boligbebyggelser i forstæderne til danske byer.

Men udviklingen på boligmarkedet fra slutningen af 60'erne var ikke så gunstig for den almennyttige sektor (Skifter Andersen, 1987). Den samfundsøkonomiske udvikling med stigende inflation og rente medførte, at det realøkonomisk blev billigere at bo i ejerboliger, samtidigt med at nybyggede udlejningsboliger blev dyrere. På et tidspunkt kom realrenten efter skat i ejerboliger under nul samtidig med, at der var omfattende kapitalgevinster på grund af de stigende priser. Forbedrede støtteordninger til det almennyttige nybyggeri var ikke nok til at forhindre en stadig mere skæv økonomisk konkurrencesituation. Men samtidig var forskydningen i efterspørgslen mod ejerboligerne

også et resultat af en reel større præference for enfamiliehuse og boliger med have – en efterspørgsel som det hidtidige almennyttige byggeri kun i begrænset omfang kunne tilfredsstille.

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

De almennyttige boligselskaber lærte af udlejningskrisen i starten af 70'erne, og derefter blev nybyggeriet i højere grad domineret af mindre og tæt-lave bebyggelser. I de efterfølgende år i 70'erne og 80'erne blev det almene nybyggeri brugt som regulator i forhold til boligbyggeaktiviteten. I perioder, hvor der var nedgang i byggeriet af ejerboliger, fx 1980-81 og 1988-91, blev det almene byggeri øget (se figur 1).

Den almene boligsektor i dag

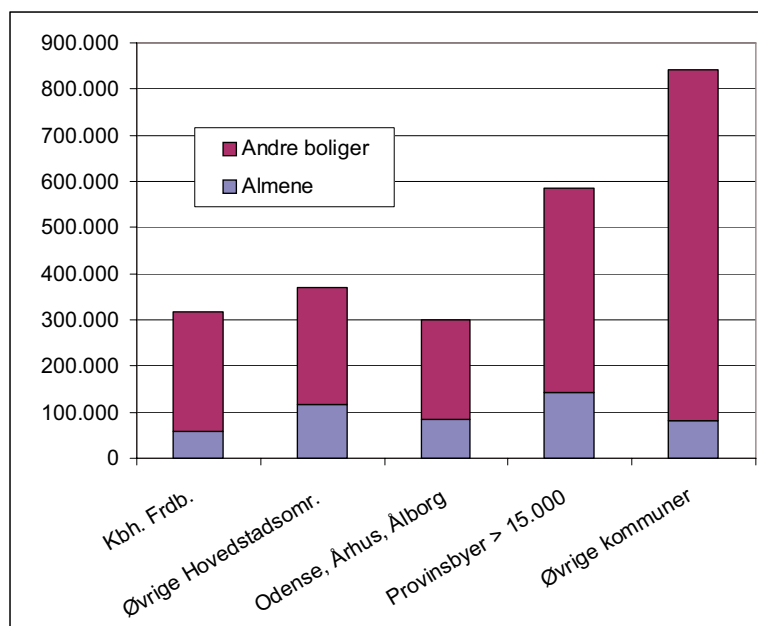
En almen boligorganisations hovedformål er ifølge lovgivningen at opføre, udleje, administrere, vedligeholde og modernisere almene boliger med tilhørende fællesfaciliteter og andre boliger med tilhørende fællesfaciliteter, hvortil der ydes eller er ydet offentlig støtte.

Den almene boligsektor består af ca. 700 almene boligorganisationer med tilsammen mere end en halv million boliger - eller næsten hver femte danske bolig. Boligerne er fordelt på 8.000 afdelinger.

Den geografiske udbredelse

Der er almene boliger i alle danske kommuner.

En stor del af de almene boliger er opført i Hovedstadsområdet (36 pct.) og i de tre største provinsbyer (17 pct.). Som det ses af figur 2 er det især i Hovedstadsområdet uden for Københavns Kommune, at de almene boliger udgør en stor andel af boligmassen (32 pct.), men der er også en stor del i de tre store provinsbyer (28 pct.) og i de øvrige mellemstore byer (25 pct.).

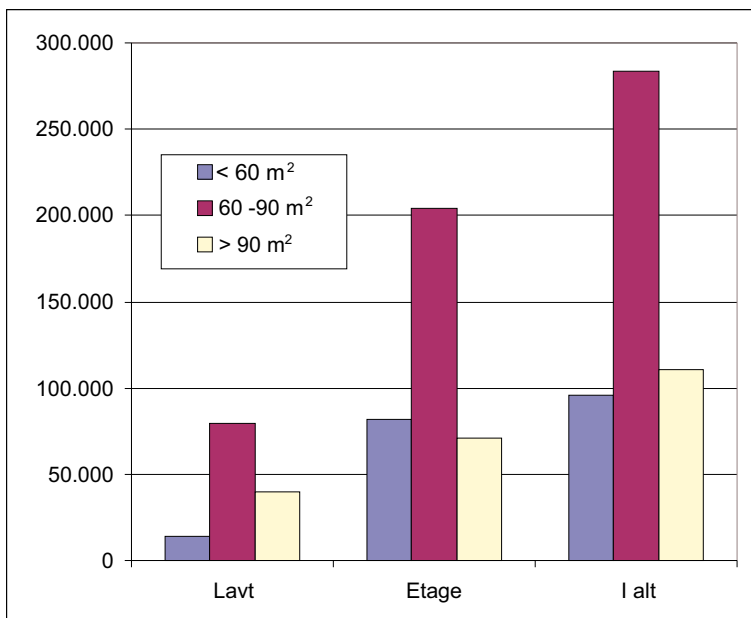


Figur 2. Almene og andre boliger fordelt på geografiske områder. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Tidligere undersøgelser (PLS og By og Byg, 2001) har vist, at der er meget store forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor mange almene boliger de har, og hvor meget de bygger nyt. Dette kan i en vis udstrækning forklares ved forskellige boligmarkeder med forskellige behov for udlejningsbyggeri, men analysen i den nævnte rapport viste, at disse faktorer ikke alene kan forklare de store forskelle. En tidligere undersøgelse (Skifter Andersen og Als, 1987) viste derimod en markant korrelation mellem kommunernes politiske sammensætning og andelen af almene boliger i den enkelte kommune. Anvendelsen af almene boliger i boligforsyningen i kommunerne har således – især i 60'erne og 70'erne – i høj grad været en politisk beslutning. I de sidste 15 år er det almene nybyggeri imidlertid i langt højere grad blevet spredt til kommuner, som ikke tidligere byggede så meget.

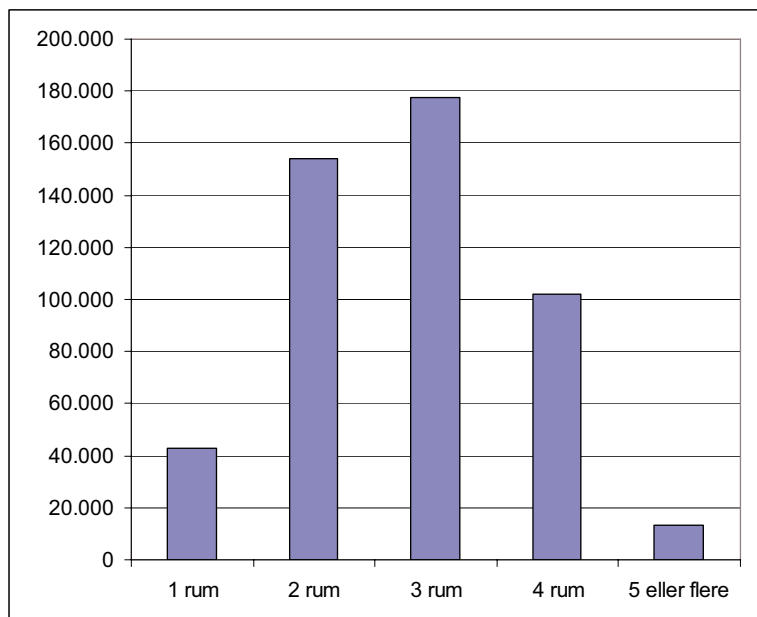
Hustyper og boligstørrelser

Størsteparten af de almene boliger er etageboliger (73 pct.), og kun hver fjerde bolig ligger i tæt-lave bebyggelser.



Figur 3. Almene boliger fordelt på hustype og boligstørrelse 2004. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Sektoren er også domineret af relativt små boliger. Kun hver fjerde bolig er større end 90 m², mens hver femte er mindre end 60 m². Hovedparten af boligerne (små 60 pct.) er således mellem 60 og 90 m². Dette afspejler sig i rumfordelingen, hvor kun hver fjerde bolig har mere end 3 værelser. Der er således relativt få boliger egnet for større familier i den almene sektor.



Figur 4. Almene boliger fordelt på antal værelser i boligen 2004. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Typer af almene boliger

Almene familieboliger

De såkaldte 'Almene familieboliger' er den største gruppe af almene boliger. I hele landet er der ca. 465.000 almene familieboliger, hvilket svarer til 18,7 procent af den samlede boligmasse i Danmark. De ledige almene familieboliger fordeles i princippet efter en venteliste, men der er også en række andre muligheder.

Almene ældreboliger

Almene ældreboliger er den næststørste gruppe af almene boliger. I hele landet er der ca. 48.000 almene ældreboliger, herunder plejeboliger. Ifølge KL (2001) råder kommunerne (ekskl. København og Frederiksberg) over i alt 77.500 ældreboliger. De ældre bor der i gennemsnit kun 2 år. Der anvises således mindst 24.000 ældre hvert år til almene ældreboliger.

De almene ungdomsboliger

Ungdomsboliger findes både som værelser og lejligheder. De fleste ungdomsboliger er opført med offentlig støtte - enten som almene ungdomsboliger eller som selvejende ungdomsboliginstitutioner. Der kan ikke for tiden etableres nye selvejende ungdomsboliginstitutioner. De almene ungdomsboliger er typisk en del af et større alment byggeri, hvor der også er familieboliger mv.

Ungdomsboligerne udlejes efter en vurdering af ansøgeren. Boligen skal udlejes til unge under uddannelse eller andre unge med et særligt boligsocialt behov. Det betyder, at man skal tage hensyn til fx økonomiske, uddannelsesmæssige og sociale forhold.

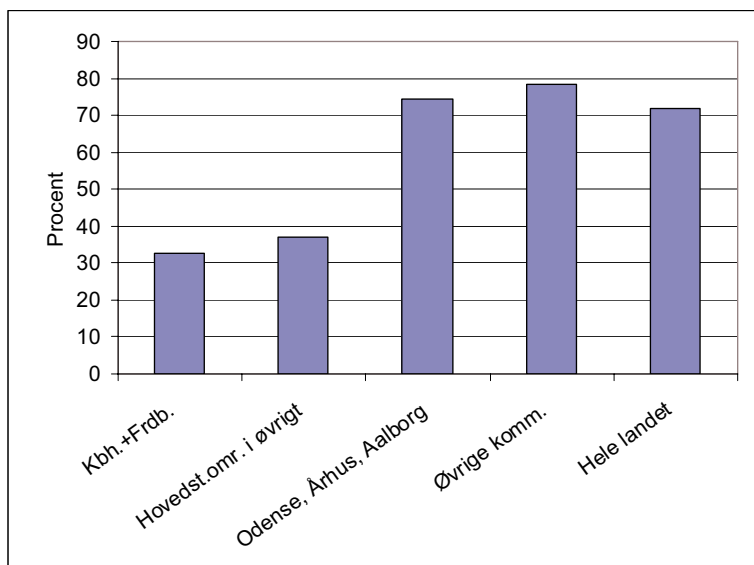
Adgangen til almene boliger

For en stor del af den almene boligmasse gælder, at boligudgifterne er relativt lave sammenlignet med en markedsbestemt leje, og der kræves ikke større indskud af kapital eller kreditværdighed. For de svage grupper i samfundet er det desuden vigtigt, at de kan få individuel boligstøtte i udlejningsboliger.

Adgangen til almene familieboliger er i princippet en åben mulighed for alle i samfundet. Herved adskiller den almene sektor sig fra de regulerede private udlejningsboliger og andelsboligerne, hvor det ofte er afgørende, at man har personlige kontakter til udlejere eller andre andelshavere.

Den almindelige venteliste

Det grundlæggende system er, at boligsøgende bliver skrevet op på en venteliste i en boligorganisation, og at ledige boliger fordeles til de, der har længst anciennitet på listen. Men af forskellige grunde er det kun en del af de ledige boliger, som i dag fordeles via de åbne ventelister – og andelen, der gør det, er blevet mindre i de senere år (Fridberg og Lausten, 2004).



Figur 5. Andelen af eksternt ledige almene boliger i 2002, som blev fordelt efter den almindelige venteliste. Kilde: Beregnet på grundlag af (Fridberg og Lausten, 2004).

Når man ser på fordelingen af de boliger, som bliver ledige for bolig-søgende udefra, så er det 72 pct. af boligerne, der i 2004 blev fordelt efter ventelisten, men det varierer meget mellem forskellige kommuner, som det fremgår af figur 5. Det er især i København, at ventelisten betyder mindre, og en stor del af de ledige boliger fordeles efter andre systemer, hvor kommunerne har indflydelse på anvisningen. Dette beskrives nærmere i næste kapitel.

Oprykningsventelisten

Foruden den almindelige venteliste findes i boligorganisationerne en særlig venteliste for de familier, som i forvejen bor i den pågældende boligorganisation – kaldet oprykningsventelisten. Denne liste gør det muligt for beboere i almene boliger med et ændret eller uopfyldt boligbehov at få mulighed for at forbedre deres boligsituation.

SBI og SFI gennemførte i 2003 en evaluering af denne ordning (Skifter Andersen, 2004), som viste:

- at oprykningsretten medfører en væsentlig forøgelse af mobiliteten i den almene sektor på op til 40 pct. afhængig af, hvor mange af oprykkerne der ville forblive i deres boliger uden oprykningsmuligheden. Denne øgede boligomsætning øger også andelen af de boliger, som kommunerne kan disponere over med de gældende regler.
- at oprykningen ikke medfører en formindskelse af det samlede boligudbud for andre boligsøgende, fordi oprykkerne altid efterlader en anden tom bolig. Udbudet af almene boliger ændres dog, idet det ikke er helt de samme boliger, der bliver ledige, som de der beslaglægges ved oprykningen, men den medfører kun mindre ændringer i det boligudbud, som er til rådighed for andre boligsøgende.
- at det især er grupperne uden for arbejdsmarkedet og de mindre velstillede, samt etniske minoriteter, der benytter sig af oprykningen.
- at oprykningen medfører en fraflytning fra belastede afdelinger til mindre belastede, samt en øget etnisk segregation, men at effekten ikke er voldsomt stor.

Der er således både positive og negative effekter af den interne oprykningsordning, men de positive må anses for at være dominerende. Ordningen gør det mere attraktivt at flytte til almene boliger, fordi den giver bedre muligheder for at ændre sin boligsituation, når behovet er der.

Den almene sektors boligsociale rolle

Beboersammensætningen

Sociale grupper

Formålet med den almene sektor er at tilvejebringe boliger for den dårligst stillede del af befolkningen. For at belyse i hvor høj grad dette er tilfældet, har vi i tabel 2 beregnet, hvor stor en del af husstandene i forskellige familietyper og socialgrupper, der er bosat i den almene sektor.

Tabel 2. Andelen af husstande i forskellige familietyper og socialgrupper, som bor i almene boliger 2004 (procent).

Socialgruppe	Enlig uden børn	Enlig med børn	Par uden børn	Par med børn	Andre sammen- satte husstande	Alle
Førtidspensionister	50	61	31	42	33	46
Kontanthjælpsmodtagere mv.	49	71	54	70	49	59
Folkepensionister	30	41	16	26	12	24
Dagpengemodtagere mv.	32	59	21	47	31	36
Studerende	26	53	19	25	16	25
Beskæftigede lav husstandsindkomst	20	40	16	27	25	23
Beskæftigede høj husstandsindkomst	7	17	7	7	14	8
Alle	28	46	13	12	18	20

Note: Husstandens socialgruppe er baseret på socialgruppen for den person, som har højest indkomst. Lav husstandsindkomst er mindre end 400.000 i 2003. (Se Skifter Andersen, 2006). Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Opdelingen i socialgrupper er baseret på situationen for den person i husstanden, som har den højeste indkomst. Hvis disse personer modtager overførselsindkomster (i 2003), som er mere end 30 pct. af deres samlede indkomst regnes de for uden for arbejdsmarkedet – enten som førtidspensionist, kontanthjælpsmodtager, dagpengemodtager (eller i aktivering) eller folkepensionist. De studerende er personer, som er under uddannelse.

I gennemsnit bor 20 pct. af husstandene i almene boliger. Men for de enlige – og især de enlige forsørgere – er det en højere andel. Der er relativt få børnefamilier og par i almene boliger.

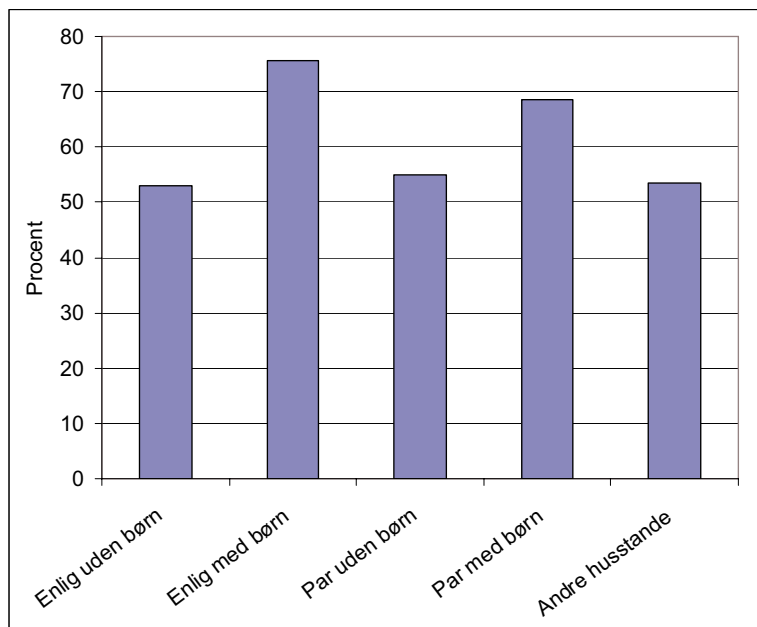
Det ses af tabellen, at en meget stor del af de svageste grupper – kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister – bor i almene boliger. Men der er også en del dagpengemodtagere. Beskæftigede med højere indkomst bor derimod sjældent i den almene sektor.

Disse forskelle mellem socialgrupperne øges yderligere, når man ser på de familier, som har størst boligbehov – nemlig børnefamilier-

ne. Her er det 70 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, som bor alment. Der er også en større andel af dagpengemodtagerne, som gør det.

Etniske minoriteter

Den almene sektor huser også mere end 60 pct. af husstande med etniske minoriteter (Skifter Andersen, 2006).



Figur 6. Andelen af husstande med etniske minoriteter, som boede i almene boliger i 2004. (Husstandsoverhovedet er fra lande uden for EU, Nordamerika, Australien og New Zealand, se Skifter Andersen, 2006).

Det er især børnefamilierne blandt de etniske minoriteter, som bor i almene boliger. For enlige med børn er det således 76 pct. og for par med børn 69 pct.

Regionale forskelle

Som vist ovenfor er omfanget af den almene sektor forskellig i forskellige dele af landet. Dette afspejler, at situationen på boligmarkedet er anderledes i provinsen og i de små kommuner end i Hovedstaden og i de store kommuner, med væsentligt lavere ejerboligpriser.

Tabel 3. Andelen af husstande, som bor i almene boliger, for forskellige socialgrupper i geografiske områder 2004 (procent).

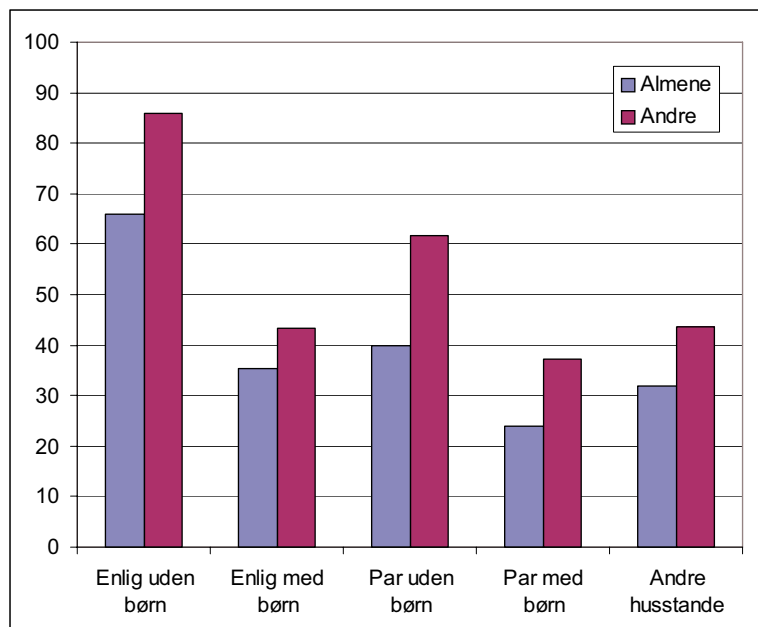
	Kbh. Frdb.	Øvrige Hoved- stadsomr.	Odense, Århus, Ålborg	Provinsbyer > 15.000	Øvrige komm.
Førtidspensionister	39	65	63	55	28
Kontanthjælpsmodtagere mv.	49	76	77	65	36
Folkepensionister	27	35	30	29	14
Arbejdsløse mv	30	57	50	46	18
Studerende	11	38	27	36	25
Beskæftigede lav H-indkomst	14	44	31	28	11
Beskæftigede højere H-indk.	11	17	11	9	2
Alle	18	32	28	25	10

Note: som Tabel 2. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Der er flest husstande, som bor i almene boliger i Københavns forstæder, samt i de tre store provinsbyer. Her er der en meget stor del af de socialt svage grupper, som bor alment. Omvendt er det kun 10 pct. af husstandene i kommuner med byer under 15.000 indbyggere, der er i almene boliger, og det er her kun hver tredje kontanthjælpsmodtager, som bor alment. Samtidigt er det også meget få blandt de beskæftigede, som gør det.

Arealforbruget i almene boliger

Almene boliger er subsidierede og fordelingen af boligerne sker ikke ved efterspørgsel, som er betinget af købekraft og behov. Det kunne derfor være et spørgsmål i hvor høj grad dette subsidierede boligforbrug er større end i den øvrige boligmasse.



Figur 7. Boligareal pr. person for forskellige familietyper i hhv. almene boliger og i andre boliger. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

Det ses af figur 7, at alle familietyper i almene boliger har et væsentligt mindre boligareal end beboere i andre boliger. Det er specielt par med børn, som bor småt, med et gennemsnitligt boligareal på 24 m² pr. person.

Beboernes tilfredshed med at bo i almene boliger

Hvorvidt beboere er trygge og tilfredse med at bo, der hvor de bor, afhænger i vid udstrækning af, om der er fælles normer og værdier i boligområdet. En kilde til utryghed og utilfredshed er konflikter mellem forskellige beboergrupper. De konflikter opstår tit som følge af, der er vidt forskellige opfattelser af normer og værdier for, hvordan man skal gebærde sig i boligområdet.

Beboeres oplevelse af, at der er mange børn og unge i boligområdet eller, at der blandt beboerne er kriminelle, kan skabe utryghed og utilfredshed.

Derudover skaber beboergrupper som sindslidende, alkoholikere og indvandrere/flygtninge også utryghed i boligområder (Munk, 1999). Disse tre beboergrupper er ofte de borgere, der anvises en bolig via den kommunale boliganvisning.

Når der er beboergrupper, der på den måde giver anledning til utryghed, kan det skyldes negative forventninger til disse grupper og disse gruppers adfærd. Derudover kan synlige tegn i boligområdet

som eksempelvis nedtrampede bede, slidte udearealer, graffiti og hærværk som fx smadrede udendørslamper og ramponerede cykler også bidrage til at skabe utryghed, fordi disse tegn bliver set udtryk for afvigende adfærd.

Tilfredshed med at bo i et boligområde hænger således ofte sammen med beboernes oplevelser af tryghed, ro og orden i bebyggelsen og forekomst af kriminalitet og hærværk i boligområdet. Lav forekomst af kriminalitet og høj grad af tryghed har en afgørende betydning for beboernes tilfredshed med at bo, der hvor de gør (Christensen og Ærø, 2003). Andre parametre, som også spiller ind på beboernes tilfredshed, er deres indflydelsesmuligheder på beslutninger vedrørende boligområdet og karakteren af arkitektoniske og tekniske forhold vedrørende boligområdet. Det drejer sig eksempelvis om boligens størrelse, indretningsmuligheder, renholdelse af bebyggelsen og de grønne områder, parkeringsforhold, fælles faciliteter og adgang til offentlige transportmidler (Christensen, 2003).

En af de største målinger af beboertilfredshed i den almene boligsektor blev gennemført i forbindelse med evalueringen af Regeringens Byudvalg i 1994-97. Det fremgår blandt andet af den undersøgelse, at det at have en omgangskreds i sin bebyggelse og at være på hilsefod med sine naboer er med til at øge beboernes tilknytning til deres boligområde og derigennem deres tilfredshed. Beboeres anerkendelse og respekt for hinanden, tillid og netværk, normer og værdier medvirker til, at de engagerer sig i sociale relationer på måder, der kan skabe tryghed, trivsel og samhørighed. Men undersøgelsen peger også på, at der er nogle beboergrupper, der i højere grad engagerer sig i sociale relationer. Det drejer sig primært om beboere med anden etnisk baggrund, idet de angiver at have en større omgangskreds i bebyggelsen end beboere med dansk baggrund (Munk, 1999).

Undersøgelsen af beboertilfredsheden viser endvidere, at beboerne generelt er glade for at bo i deres boligområde, og det på trods af, at en stor andel af beboerne på interviewtidspunktet aktuelt ønskede at flytte. Der var dog en tendens til at beboere med anden etnisk baggrund end dansk i højere grad ønskede at blive boende (Munk, 1999).

I undersøgelser fremgår det også, at der er en entydig tendens til, at beboernes tilfredshed med deres bosted afhænger af, hvilke boligsociale problemer som boligområdet har, og hvilke tiltag der gøres for at mindske omfanget af boligproblemer. Jo flere problemer, der både relaterer sig til det sociale, det fysiske og til huslejeniveauet, uden at beboerne oplever, at der tages tilstrækkeligt hånd om disse problemer, jo mere utilfreds er beboerne med deres bosted. Der er således en del, der tyder på, at der er en positiv korrelation mellem beboertilfredshed, og at der gives en helhedsorienteret boligsocial indsats til et

boligområde, der har mange problemer. Ligeledes vurderer flere beboere i de boligområder, der har modtaget en helhedsorienteret indsats i forbindelse med Regeringens Byudvalg, at områdets omdømme er blevet bedre, mens indsatsen har foregået.

Andre undersøgelser peger ligeledes på, at boligsociale indsatser kan bidrage til at øge beboeres tilknytning og tryghed og derigennem deres tilfredshed med at bo i deres boligområde. En undersøgelse af tryghed i boligområder konkluderer, at forskellige indsatsformer kan være med til at øge beboernes tryghed og tilfredshed. Eksempelvis kan en relativt kontant og konfronterende indsats mod unge kriminelle, med det formål at stille dem til ansvar for deres handlinger, både afhjælpe problemer blandt disse unge samt signalere til områdets øvrige beboere, at problemerne håndteres. Desuden kan en opsøgende medarbejder, der hjælper børn og unge, og der forsøger at løse problemer i tide, bidrage til at konflikter mellem disse børn og unge og øvrige beboergrupper undgås eller løses. Ændringer i de fysiske omgivelser med henblik på at forebygge hærværk og indbrud bidrager også til at øge trygheden i et boligområde. Det kan handle om at ændre de fælles friarealer, legepladser og indgangspartier, så de bliver mere personlige og private, hvilket kan kanalisere et stærkere ejerskab og større ansvarlighed blandt beboerne i forhold til boligområdet. Ligeledes kan et højt aktivitetsniveau generere positive oplevelser for beboerne i området og for omgivelserne til gavn for områdets image og beboernes selvrespekt (Christensen og Ærø, 2003).



Kommunernes brug af de almene boliger

Torben Fridberg, Socialforskningsinstituttet

Lars Engberg og Georg Gottschalk, Statens Byggeforskningsinstitut

Indledning

Langt de fleste kommuner samarbejder med den almene boligsektor om at løse en række forskellige boligsociale opgaver. For det første har kommunerne brug for at kunne anvise boliger til borgere med et akut eller særligt behov for en bolig. Der er tale om personer i en social situation, hvor de ikke selv kan skaffe sig en passende bolig, herunder flygtninge, som skal have et sted at bo. Og der er brug for boliger til ældre og personer med et handicap, hvor fysikken kræver en bolig med en særlig indretning. Og endelig er der brug for passende boliger til unge.

Kommuner med problemramte boligområder har endvidere brug for et tæt samarbejde med de berørte boligorganisationer og boligafdelinger for at kunne afhjælpe de komplekse boligsociale problemer, der har ført til en negativ udvikling i disse boligområder. Kommunerne og organisationerne kan søge at påvirke sammensætningen af beboere gennem aftaler om omfanget og karakteren af den kommunale anvisning samt om fleksible udlejningsregler. Og kommunerne og organisationerne kan samarbejde om specielle projekter i bebyggelserne, som skal bidrage til at vende en negativ udvikling i boligområdet. Det drejer sig typisk om områder med mange fraflytninger og mange beboere på overførselsindkomster, hvor et samarbejde med de lokale boligorganisationer og beboerne er en forudsætning for at indsatsen kan have en virkning.

Kommunernes muligheder for at løse de boligsociale opgaver hænger selvsagt sammen med den overordnede by- og boligpolitiske udvikling i kommunen. Boligpolitikken er for kommunerne et ganske vigtigt politikområde. Boligpolitikken påvirker stort set alle øvrige politikområder i kommunen, ligesom de andre politikområder påvirker boligpolitikken: skole- og institutionspolitik, udgifter til hjemmehjælp og hjemmeplej, kollektiv trafikforsyning mv. Boligpolitikken og sammensætningen af boliger i kommunen har en afgørende betydning for kommunens øko-

nomi og udskrivningsgrundlag. Kommunerne har således en klar interesse i at blive betragtet som attraktive bosætningskommuner, der kan fastholde og tiltrække stabile skatteydere til kommunen.

Blandt de redskaber som kommunerne har til rådighed i boligpolitikken er kommunernes indflydelse på nybyggeri af almene boliger. Kommunerne skal betale et grundkapitalindskud (7 %) til nybyggeriet, og kan, i forbindelse med at de giver den almene boligorganisation tilladelse til at bygge, stille krav til boligstørrelser, anskaffelsessum, huslejeniveau, foruden til materialeanvendelse, miljøforhold mm. Kommunerne kan endvidere mærke byggeriet som familie-, ældre- eller ungdomsboliger. Denne mærkning har betydning for udlejningen af boligerne.

I de senere år har kommunerne imidlertid kun sat relativt lidt alment nybyggeri af *familieboliger* i gang. I en undersøgelse fra 2001 (PLS og BY og BYG, 2001b) blev det vurderet, at grundkapitalens størrelse (som dengang var 14 pct.) i et vist omfang virker som en barriere for byggeriet af almene boliger, men at forskellige andre barrierer også begrænser byggeriets omfang, eksempelvis frygt for at tiltrække flere ressourcetsvage og etniske minoriteter til kommunen. Af undersøgelsen fremgik det også, at kommunerne gav udtryk for, at såfremt der bliver bygget – eller der skulle bygges almene boliger i kommunen i dag – ville man vælge at bygge tæt-lavt byggeri. Det er typisk kun i de tilfælde, hvor der er tale om udfyldning af huller i bymæssige omgivelser, at kommunerne ville bygge etageejendomme.

Som det også fremgik af undersøgelsen er noget af baggrunden for kommunernes tilbageholdenhed med at bygge nye familieboliger således den almene sektors imageproblemer. Selv om de fleste almene boligafdelinger er velfungerende og beboerne er glade for at bo der, bliver de almene byggerier forbundet med de socialt belastede betonkarréer med kriminalitet, misbrug, bander, hærværk og integrationsproblemer i forhold til etniske minoriteter.

Det begrænsede udbud af nye almene familieboliger medfører imidlertid, at den kommunale anvisning af boliger overvejende skal finde sted inden for den bestående bestand af almene boliger. Da der samtidig er et øget pres på anvisningen, kunne resultatet nemt blive, at nogle boligbebyggelser bliver belastede af store andele af ressourcetsvage beboere. Kommunerne kan forsøge at imødegå dette ved at sprede anvisningen ud over flere boligbebyggelser, hvis der er tilstrækkelig mange almene boliger til rådighed for kommunen at anvise til.

For at opnå en velbalanceret beboersammensætning i det almene byggeri, kræves det imidlertid også, at der er en efterspørgsel efter almene boliger fra ressourcestærke familier. Hvis huslejen er høj, vil de familier, der selv kan betale huslejen, ofte foretrække en ejerbolig, mens personer på overførselsindkomster er mindre følsomme over for

huslejens størrelse, da de er berettiget til individuel boligstøtte. Da huslejens størrelse er bestemt af omkostningerne i den enkelte boligafdeling, kan man ikke tilpasse huslejen i forhold til efterspørgslen efter boligen.

Især de store bykommuner og kommunerne i hovedstadsområdet står således i en klemme mellem et stigende behov for at kunne anvise boliger til familier, der ikke selv kan skaffe sig en bolig, og hensynet til ikke at bidrage til en yderligere segregering af boligmarkedet, hvor nogle boligområder ender med at blive belastet af store andele af resourcesvage beboere.

Kommunernes anvisning af boliger

Kommunerne har egentlig ikke en pligt til at anvise boliger, men kun en forpligtigelse til at anvise midlertidig husly til husvilde, dvs. personer eller familier, der har et akut boligbehov, og som ikke selv kan skaffe sig en bolig. Ansvaret for at skaffe sig en varig bolig ligger ifølge lovgivningen hos den enkelte og ikke hos kommunen. Men ofte er det alligevel hensigtsmæssigt både for den boligsøgende og for kommunen at forsøge at finde mere permanente løsninger på boligproblemer. Dels for at spare på udgifter til dyre midlertidige indkvarteringer på hotel e.l., dels fordi permanente løsninger er mere hensigtsmæssige for den enkelte i forhold til at afbøde og forebygge yderligere sociale problemer.

For at løse denne boligsociale opgave kan kommunalbestyrelserne træffe beslutning om, at op til hver fjerde ledige almene familiebolig skal stilles til rådighed for kommunen, eller kommunen kan indgå frivillige aftaler med boligorganisationerne om en større eller mindre andel til kommunal anvisning. Det er alene kommunen, der skal foretage vurderingen af, hvem der har behov for at få anvist en bolig. Der skal være tale om et akut behov for de boligsøgende, som fx kan være personer med handicap, ældre, unge, gravide uden bopæl, enlige med børn, fraskilte, tvangsauktionsramte eller flygtninge.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere træffe beslutning om, at boligorganisationer skal stille indtil hver tredje familiebolig til rådighed til genhusning for husstande, hvis bolig skal rømmes som følge af sanering, byfornyelse eller nedrivning.

Tidligere havde de almene boligselskaber selv et egentligt boligsocialt ansvar. Boligselskaberne skulle principielt ved hver enkelt udlejning vurdere, hvilken boligsøgende, der havde det største behov. I dag er det boligsociale ansvar placeret entydigt hos kommunerne. Kommunerne har til gengæld fået forøgede muligheder for at varetage dette ansvar gennem anvisningsretten til almene familieboliger. I 1984 fik kommunerne således dispositionsret til hver fjerde bolig, og i 1987

blev det muligt at udvide denne andel gennem frivillige aftaler med boligselskaberne. Kommunerne har også fået en øget kompetence til at træffe beslutninger om opførelse af almene boliger. I takt med denne udvikling har fx Københavns Kommune til gengæld solgt de fleste boligejendomme, som kommunen selv ejede. Kommunernes løsning af de boligsociale opgaver er således i vid udstrækning baseret på, at der i den almene sektor findes passende boliger at anvise til. I en undersøgelse af indflytningen i almene boliger i år 2000 (Anker et al., 2003) blev kommunernes anvisningspraksis i fire kommuner gennemgået. Denne gennemgang viste, at nogle kommuner i begrænset omfang anvender kommunalt ejede boliger i løsningen af de boligsociale problemer. Men herudover er det karakteristisk, at der kun i begrænset omfang er indgået aftaler mellem kommunen og private aktører (i alt 13) på trods af henvendelser fra kommunen. Det er derfor de almene boliger, der bruges til løsningen af disse opgaver.

Omfanget af kommunal anvisning

Omfanget af kommunernes boliganvisning

De fleste – men altså ikke alle – kommuner gør brug af den kommunale boliganvisning af familieboliger. En undersøgelse fra 2001 (PLS og By og Byg, 2001a) viste, at 71 pct. af kommunerne anvendte muligheden for boliganvisning, mens 24 pct. ikke gjorde. Det var især i små landkommuner og nogle forstadskommuner ved de største byer, at man ikke brugte anvisningen.

En undersøgelse gennemført af Kommunernes Landsforening (Kommunernes Landsforening, 2002) i en repræsentativ gruppe kommuner viste, at kommunerne eksklusiv København og Frederiksberg anviste til ca. 14.000 boliger i år 2001 uanset boligernes ejerforhold (almene, kommunale, private mv.). Mere end 70 pct. af disse blev anvist til familier og enlige efter rent sociale kriterier. Ca. 14 pct. blev fordelt til flygtninge.

Undersøgelsen fra Kommunernes Landsforening viste imidlertid også, at over halvdelen af kommunerne havde vanskeligheder med at skaffe boliger til såvel personer i akut bolignød som til flygtninge og til personer/familier med sociale problemer. Især var der vanskeligheder med at skaffe boliger til flygtninge. 37 pct. af kommunerne oplyste, at de i høj grad eller i meget høj grad havde vanskeligheder med at skaffe boliger til flygtninge.

I Københavns Kommune var det i 2004 ca. 2.000 personer, der var indstillet til social boliganvisning (Københavns Kommune, 2005). Kommunen fik stillet ca. 1.600 boliger til rådighed for den sociale anvisning. Der er således her en del boligsøgende personer på venteliste til en social boliganvisning.

Udover anvisningen til familieboliger kommer anvisningen af boliger til ældre og handicappede. Kommunerne (ekskl. København og Frederiksberg) rådede i år 2001 over knap 77.500 boliger til disse formål. Det vil sige plejehjemsboliger, beskyttede boliger, ældre og plejeboliger, lette kollektivboliger, ældreegnede boliger og private og almene boliger, som kommunen har anvisningsret til og som benyttes til boliger for ældre og handicappede. Kommunerne oplyser, at de ældre i gennemsnit bor to år i en sådan bolig, hvilket svarer til, at kommunerne årligt anviser til over 35.000 boliger på dette område.

Ved udgangen af 2004 var der ca. 9.200 pleje- og ældreboliger i Københavns Kommune.

Også almene ungdomsboliger er målrettet til bestemte grupper: Unge under uddannelse og unge med særligt behov for en bolig. Der er tale om små boliger, så huslejeniveauet kan holdes nede. I KL-kommunerne er der i alt ca. 24.500 ungdomsboliger. Via anvisningsretten kan kommunerne anvise andre unge med et boligsocialt behov, hvilket vil sige unge med sociale eller personlige problemer, der har et akut boligbehov.

Endelig er der anvisningen til de specielle boliger for særligt udsatte grupper, også kaldet særgrupper. Disse boliger etableres til personer, der har behov for personalestøtte og specialindretning for at kunne fungere i egen bolig. Det drejer sig om stofafhængige, psykisk syge, udviklingshæmmede, fysisk handicappede, unge med sociale problemer og hjemløse. Der er tale om almene boliger, som kan være opgangs- eller etagefællesskaber, solistboliger eller såkaldte 'skæve huse', der etableres som mindre bebyggelser med enkelt- eller dobbelthuse. I Københavns Kommune har de almene boligorganisationer tilvejebragt ca. 150 særboliger i det eksisterende byggeri og yderligere 120 sådanne boliger er under opførelse. Endelig har kommunen opført 4 bebyggelser med i alt 41 'skæve huse' og flere er på vej.

Omfang af boligafdelinger, der har aftaler om kommunal anvisning

En undersøgelse af reglerne for fleksibel udlejning udført af SFI og SBI (Fridberg og Lausten, 2004) viste, at 70 pct. af landets almene boligafdelinger med familieboliger i 2003 havde en aftale med kommunen om anvisning. Der er imidlertid meget store forskelle mellem forskellige kommuner. I Hovedstadsområdet var der aftaler for næsten alle afdelinger, mens det i kommuner med byer under 15.000 indbyggere kun var ca. halvdelen.

Der er også store forskelle mht. til aftalernes indhold. På landsplan gælder det for 60 pct. af aftalerne, at kommunen kan anvise 25 pct. af de genudlejede boliger. For 18 pct. af afdelingerne kan anvises mere end 25 pct. I København og Frederiksberg er det imidlertid mere end

90 pct. af afdelingerne, hvor der kan anvises mere end de 25 pct., og i det øvrige hovedstadsområde gælder det 35 pct. af afdelingerne.

Der har været en væsentlig vækst i den kommunale boliganvisning i de senere år. Andelen af genudlejede familieboliger, som er anvist af kommunerne, er steg fra 11 pct. i 1997 til 17 pct. i 2003. Det er først og fremmest i Københavns Kommune og i det øvrige hovedstadsområde, at anvisningen er omfattende og øget og nu omfatter mellem 35 og 40 pct. af de genudlejede almene familieboliger. Denne vækst er sket samtidig med indførelse af de såkaldte fleksible udlejningsregler med særlige ventelister for nærmere fastsatte grupper af boligsøgende. Som et resultat heraf er andelen af almene boliger, som fordeles via de almindelige ventelister, stærkt reduceret i Hovedstadsområdet.

I Provinsen er anvisningen også øget, men ligger på et noget lavere niveau med i gennemsnit under 15 pct. af de genudlejede boliger. Det gælder også i de tre store provinsbyer, Odense, Århus og Aalborg, der ikke har øget anvisningen i perioden 1997-2003.

Hvilke typer af afdelinger anvises til?

Der er også store forskelle mellem kommunerne med hensyn til, i hvilke typer af boligafdelinger, der især bliver anvist til. 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. En analyse af, hvilke afdelinger der belastes er derfor gennemført ved at sammenligne fordelingen af de kommunalt anviste boliger på forskellige typer af afdelinger med samtlige boligernes fordeling på disse typer. Herved fås et indtryk af om anvisningen er over- eller underrepræsenteret i afdelinger med forskellige fysiske forhold og beboersammensætning.

Denne analyse viser, at det på landsplan især er de mellemstore og de nyere afdelinger, samt rækkehusbebyggelser, der belastes, mens de store afdelinger belastes mindre. I de tre største provinsbyer er det dog mest de små afdelinger.

Bruges anvisningen til at sprede eller koncentrere sociale problemer i den almene sektor?

En undersøgelse i 2003 af virkningen af boliganvisningsreglerne (Skifter Andersen og Fridberg, 2004) tyder på, at kommunerne som helhed søger 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.

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 næsten samme andel af de genudlejede boliger som i afdelinger med få arbejdsløse. Man kan således ikke 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 bidrager til en væsentligt øget etnisk segregation. Dette er på trods af, at anvisningen udgør en lidt større del af genudlejningen i de mest indvandrerunge afdelinger. Det er især afdelinger med en middelstor andel af etniske minoriteter, der belastes, men anvisningen er dog underrepræsenteret i afdelinger med få indvandrere.

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. Men alternativt modtager områder med mange indvandrere en større andel familier med sociale problemer.

Virkningen af den fleksible udlejning

De fleksible udlejningsregler trådte i kraft den 3. juni 2000 efter en 3-årig forsøgsperiode. Efter disse regler kan kommunalbestyrelsen og en almen boligorganisation indgå aftale om, at udlejning af ledige almene familieboliger skal ske efter særlige kriterier. Der er ikke bindinger med hensyn til, hvilke kriterier der kan aftales, men der må dog

ikke ske diskrimination over for bestemte grupper begrundet i race, hudfarve, afstamning, nationalitet, etnisk oprindelse eller lignende. Eksempler kan være fortrinsret for pendlere eller tilflyttere med beskæftigelse i kommunen, ældre, der i tide ønsker en mere velegnet bolig, unge studerende, skilsmisseramte eller særlige grupper, fx boligsøgende med fysisk eller psykisk handicap. Aftalerne kan også omfatte ophævelse af fortrinsrettigheder for børnehusstande og par uden børn til større boliger eller hel eller delvis suspension af lejernes oprykningsret.

Formålet med reglerne er at give kommunerne et værktøj til at fremme en mere positiv udvikling i problemramte boligafdelinger eller som led i en forebyggende indsats. Kommunen kan fx via reglerne om kommunal anvisningsret inddrage de mere velfungerende boligafdelinger i løsningen af de boligsociale opgaver, samtidig med at der indgås aftaler om fleksibel udlejning i de svage boligafdelinger, hvor mere ressourcestærke boligsøgende får fortrinsret til en vis andel af boligerne for at styrke beboersammensætningen. Reglerne kan imidlertid også indgås for at fremme andre formål fx ønsket om at fastholde et godt ældre miljø.

Undersøgelsen fra 2003 af boliganvisningsreglerne (Fridberg og Lausten, 2004) viste, at der er indført fleksible udlejningsregler i 21 pct. af landets almene boligafdelinger med familieboliger. Reglerne er i langt højere grad indført i Københavns og Frederiksberg Kommuner end i det øvrige Danmark. Fleksible udlejningsregler er indført i 62 pct. af afdelingerne i de to kommuner. I resten af landet er det mellem 12 pct. og 28 pct.

De 21 pct. af landets boligafdelinger med fleksible udlejningsregler omfatter 33 pct. af landets almene familieboliger, idet boligafdelingerne i Københavns og Frederiksberg kommuner samt i hovedstadsområdet i øvrigt i gennemsnit er større end i resten af Danmark.

Det er dog fortsat kun en mindre del af familieboligerne, der bliver udlejet via de fleksible udlejningsregler. I 2002 blev 5 pct. udlejet via disse regler, 17 pct. blev udlejet gennem den kommunale boligsociale anvisning, 22 pct. via oprykning og 56 pct. via den almindelige venteliste i boligorganisationen, men andelen på forskellige anvisningsformer varierer meget mellem kommunegrupperne. Københavns og Frederiksberg Kommuner har den største andel, som udlejes via fleksible udlejningsregler (8 pct.). I hovedstadsområdet i øvrigt var det derimod kun 3 pct. af udlejningerne, der i 2002 fandt sted via fleksible udlejningsregler. I de øvrige kommunegrupper drejede det sig om 4-5 pct.

Det skal bemærkes, at oprykningerne bidrager til en væsentligt forøget mobilitet i den almene sektor (jf. rapporten om Virkninger af oprykningsretten i almene boliger: Skifter Andersen, 2004), men ikke medfører en formindskelse af det samlede udbud af almene familiebo-

liger for andre boligsøgende, fordi oprykkerne altid efterlader en anden tom bolig. Ser man bort for oprykningerne, så fordeler udlejningerne til andre boligsøgende sig med 22 pct. via kommunal anvisning, 6 pct. via fleksibel udlejning og 72 pct. fra den almindelige venteliste.

I de boligafdelinger, hvor man har aftaler om fleksibel udlejning, var det 16 pct. af udlejningerne i 2002, der fandt sted via disse regler. Andelen anvist af kommunen er på landsplan i disse afdelinger nogenlunde den samme som i afdelinger uden fleksible regler, og andelen af oprykninger er lidt større. Det er således udlejning til øvrige boligsøgende på de almindelige ventelister, der er noget mindre i afdelinger med fleksibel udlejning. I lovens forstand er der ikke tale om en separat venteliste til fleksibel udlejning, men derimod om, at boligsøgende, der opfylder de særlige kriterier for fleksibel udlejning, får en forrang på den almindelige venteliste. En del af de boligsøgende, der er kvalificerede efter reglerne om fleksibel udlejning, ville således ellers have været opført på almindelig vis på den almindelige venteliste.

Alle steder – på nær Odense, Århus og Aalborg – er andelen af udlejninger via kommunal anvisning øget mellem 1997 og 2002. Samlet var det i 1997 11 pct. af udlejningerne, der fandt sted via kommunal anvisning. I 2002 var denne andel steget til 17 pct., samtidig med at 5 pct. af udlejningerne fandt sted via de fleksible regler, som var blevet indført i mellemtiden.

Fleksibel udlejning anvendes mest i svage boligafdelinger

En del af formålet med at indføre fleksible udlejningsregler var at give kommunerne et værktøj til at fremme en mere positiv udvikling i problemramte boligafdelinger eller som led i en forebyggende indsats gennem aftaler om, at mere ressourcestærke boligsøgende får fortrinsret til en vis andel af boligerne i disse afdelinger.

Undersøgelsen peger på, at fleksibel udlejning i en vis udstrækning anvendes efter denne hensigt. 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 indvandrere fra øvrige lande (lande uden for den rige verden) og mange uden arbejde i normalt arbejdsdygtige aldersgrupper. At der er relativt mange indvandrere blandt beboerne betyder også, at der er relativt mange børn og børnefamilier i afdelinger med fleksible udlejningsregler. Dette mønster fremtræder meget klart i Københavns og Frederiksberg Kommuner, hvor der også er flest boligafdelinger med fleksible regler. Men også i hovedstadsområdet i øvrigt og i Odense, Århus og Aalborg er det således, at jo flere indvandrere, jo flere børn og børnefamilier og jo flere socialt belastede beboere, der bor i afdelingen, jo flere af afdelingerne har indført fleksible udlejningsregler. I de øvrige

kommuner, hvor der er færre afdelinger med en sådan beboersammensætning, er denne sammenhæng ikke helt så klar.

Men samtidigt har der været et øget behov for kommunal anvisning til svage grupper

Bestræbelserne for at få flere ressourcestærke boligsøgende ind i de almene boligafdelinger har imidlertid fundet sted samtidigt med, at kommunerne har haft et forøget behov for at skaffe boliger til socialt udsatte grupper og flygtninge via anvisningsretten. Det samlede antal kommunale anvisninger er steget ganske betydeligt i årene mellem 1997 og 2000, hvor også muligheden for at aftale fleksibel udlejning er blevet indført.

Denne udvikling er især tydelig i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Andelen af boligsociale anvisninger er i disse kommuner steget mere mellem 1997 og 2002 end i de øvrige kommunegrupper. Samtidig er det i disse kommuner, at man i 2002 finder de største andele af udlejninger, der finder sted via de fleksible udlejningsregler. I disse kommuner er begge sæt af udlejningsregler i vid udstrækning blevet anvendt i afdelinger, der havde en meget lille andel kommunalt anviste udlejninger i 1997, mens de fleksible regler til gengæld ikke er indført i boligafdelinger, som havde en meget stor andel udlejninger via den kommunale anvisning. I disse afdelinger, er andelen kommunalt anviste til gengæld blevet mindre mellem 1997 og 2002.

I hovedstadsområdet i øvrigt var andelen af boligsociale anvisninger relativt stor allerede i 1997 både i boligafdelinger, der har fået fleksible udlejningsregler, og i afdelinger, der ikke har. Alligevel er andelen af sociale anvisninger øget i begge grupper af boligafdelinger.

Udviklingen i de tre store byer Odense, Århus og Aalborg er gået en anden vej. I disse byer er andelen af udlejninger via boligsociale anvisninger blevet mindre i 2002, end den var i 1997. Denne nedgang har alene fundet sted i de boligafdelinger, der har indført fleksibel udlejning.

I kommuner med byer over 15.000 indbyggere og i de små kommuner er andelen af kommunale anvisninger øget mellem 1997 og 2002 både i boligafdelinger, der har og ikke har fået fleksible udlejningsregler. I afdelingerne med fleksible regler bliver der imidlertid udlejet flere boliger via de fleksible regler end via den kommunale anvisning

Kommunernes samarbejde med den almene sektor omkring ældres forhold

I mange hundrede år var det at være gammel i vid udstrækning ensbetydende med at være fattig. De gamle, som ikke kunne klare sig selv, og som familien heller ikke kunne hjælpe, var henvist til fattigvæsenet. Nogle gamle måtte derfor bo på fattiggårdene sammen med andre fattige. Fra 1891 blev de gamle fattige skilt ud som en særlig gruppe fattige, som kunne få alderdomsunderstøttelse og som ikke længere mistede stemmeretten. Alderdomsunderstøttelsens størrelse var ikke et fast beløb, men et beløb som sogneråd og byråd vurderede. Først fra 1922 blev det et fast beløb (aldersrente), og det var også fra det år, der rigtigt kom gang i byggeriet af alderdomshjem til de fattige gamle. Til de svage og de syge gamle havde man plejehjemmene, som for de flestes vedkommende var private. Efterhånden blev billedet noget mere broget, idet man også fik kommunale plejehjem og kommunale alderdomshjem med sygeafdelinger. Med Bistandsloven fra 1976 blev der kun en betegnelse: Plejehjem.

Fra 1936 begyndte kommunerne at bygge pensionistboliger til økonomisk vanskeligt stillede pensionister, og det fortsatte kommunerne med helt frem til slutningen af 1950'erne. De færreste pladser i alderdomshjemmene og de færreste pensionistboliger var det, man senere kaldte ældrevenlige, idet der ikke var niveaufri adgang eller elevatorbetjening (Gottschalk og Platz, 1993).

I 1970'erne kom der andre typer boliger for ældre og svagelige til. Det var de såkaldte lette kollektivboliger og de beskyttede boliger. Fysisk lignede disse boligformer hinanden. De var indrettet, så personer med kørestol kunne bruge dem. I de lette kollektivboliger behøvede man ikke nødvendigvis at være svagelig for at kunne flytte ind. De beskyttede boliger var for personer, som var svagelige, men ikke så svagelige, at de havde brug for en plejehjemsplads. Ligesom plejehjemmene var de beskyttede boliger institutioner, hvor man ikke havde lejekontrakt, og hvor der var personale i nærheden døgnet rundt – enten i selve bebyggelsen eller i et plejehjem ved siden af.

I 1970'erne kom der også en regel om, at mindst 1.000 boliger af den årlige kvote til almennyttigt byggeri skulle være egnede for ældre. Det vil sige at der skulle være niveaufri adgang eller adgang via elevator. Der var dog ikke krav om meget store badeværelser.

Med ældreboligreformen i 1987 gik man væk fra det princip, at omfanget af pleje og omsorg skulle afhænge af boligformen, således som man havde det med plejehjem og beskyttede boliger. Baggrunden for dette var ældrekommissionens anbefalinger fra 1982, hvor man lagde vægt på kontinuitet og selvbestemmelse. Man skulle så vidt muligt ikke flytte flere gange, bare fordi ens plejebehov ændrede

sig (Ældrekommissionen, 1982). Der kunne fra 1. januar 1988 ikke længere bygges plejehjem, beskyttede boliger, lette kollektivboliger og pensionistboliger. Der skulle kun være én boligform, som kommunerne kunne visitere til. De blev kaldt ældreboliger. Fysisk var de som de beskyttede boliger, men det var selvstændige boliger med lejekontrakt. De blev finansieret på samme måde som de ældreegnede almennyttige boliger, der fortsat kunne bygges.

I 1995 fik man så plejeboligreformen. Baggrunden for denne var en SBI-rapport fra samme år om boligstandarden på de endnu eksisterende plejehjem og erfaringer med, at de allersvageste og de demente ældre nok havde brug for, at der var servicearealer og et fast personale omkring dem døgnet rundt (Gottschalk, 1995). De blev kaldt plejeboliger, dvs. ældreboliger med servicearealer og døgnbemanding. Målet var i løbet af en tiårig periode at få nedlagt de utidssvarende plejehjem eller at få dem bygget om til ældreboliger eller plejeboliger.

Helt op til 1960'erne var en af de væsentligste grunde til, at nogle ældre skulle bo i særlige boliger sammen med andre ældre, fx i alderdomshjem eller pensionistboliger for økonomisk vanskeligt stillede pensionister, at de ikke havde råd til at bo i andre boliger. Folkepensionen, boligsikringen fra 1966 og især boligydelsen fra 1976 betød, at flere ældre end før kunne bo i almindelige boliger. Hjemmehjælpen fra 1958 og specielt dens udvikling til døgnbemanding op igennem 1970'erne og 1980'erne betød, at flere ældre kunne blive boende i almindelige boliger – eller evt. ældreegnede boliger i det almennyttige byggeri, selvom de havde brug for praktisk og personlig hjælp.

Til de allersvageste ældre har vi nu plejeboligerne. Ellers er den sidste begrundelse for at ældre kan blive nødt til at flytte, at tilgængeligheden i den almindelige boligmasse endnu ikke er god nok for en meget stor del af boligmassens vedkommende. De ændrede tilgængelighedskrav i bygningsreglementerne fra 1995 og 1998 vil med tiden hjælpe noget på dette.

Endelig er der en lille gruppe ældre, som selv foretrækker at bo sammen med andre ældre i ældreegnede boliger. Dvs. i seniorboliger eller bofællesskaber for ældre.

Den almene sektors rolle i forbindelse med de ældre

Fra 1930'erne og frem var det den almene sektors hovedrolle at skaffe boliger, der var til at betale også for familier med mellemstore og små indkomster. Takket være folkepensionen og boligydelsen kan de ældre, som flyttede ind i bebyggelserne fra 1950'erne og 1960'erne have råd til at blive boende efter pensioneringen. De har også mulighed for at få mere egnede boliger i samme bebyggelse eller en anden af boligselskabets bebyggelser, hvis de skulle få brug for det. Det samme gælder naturligvis også for alle ældre i alt alment byggeri.

Med hensyn til boliger specielt for ældre kom selskaberne med fra 1970'erne ved at bygge lette kollektivboliger og ældreegnede boliger som en del af kvoterne for det almene byggeri.

Fra 1988 og frem har selskaberne være meget involveret i gennemførelserne af først ældreboligreformen og senere plejeboligreformen. Det er fx sket ved at ombygge pensionistboliger til ældreboliger, og det er sket og sker stadigvæk ved at ombygge utidssvarende plejehjem til ældreboliger eller plejeboliger.

Også med hensyn til nybyggeri af ældreboliger og plejeboliger er den almene sektor dominerende. Ved almene ældreboliger forstås boliger, som med hensyn til udstyr og udformning er særligt indrettet til brug for ældre og personer med handicap, herunder kørestolsbrugere. Ved plejeboliger forstås almene ældreboliger, hvortil er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale til betjening af beboernes særlige behov. Forskellen mellem en ældrebolig og en plejebolig vedrører således ikke selve boligen, men alene de tilknyttede servicefunktioner.

Anvisning af almene ældreboliger sker alene på grundlag af en forudgående behovsvurdering. Den berettigede personkreds i forhold til almene ældreboliger er ældre og personer med handicap med særlig behov for sådanne boliger.

Almene ældreboliger opføres og drives af almene boligorganisationer, selvejende institutioner og kommuner. Herudover kan amtskommuner opføre/drive almene ældreboliger, der indrettes med henblik på at betjene personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Amtskommunerne kan overlade det til kommuner, selvejende institutioner og almene boligorganisationer at opføre/drive denne type almene ældreboliger/plejeboliger.

Det er som udgangspunkt kommunalbestyrelsen/amtsrådet, der har anvisningsretten til ældreboliger, uanset hvem der ejer ældreboligerne. Det betyder, at kommunalbestyrelsen/amtsrådet på baggrund af en individuel vurdering afgør, hvem boligerne skal udlejes til. Kommunalbestyrelsen kan overlade anvisningsretten til boligorganisationerne. Kommunalbestyrelsen kan i denne forbindelse fastsætte nærmere retningslinier for ejerens udlejning af boligerne. Der skal ved udlejningen tages hensyn til den enkeltes sociale, fysiske, psykiske og økonomiske forhold. En ansøger vil ikke kunne afvises, fordi den pågældende ikke bor i kommunen.

Boligselskaberne er nu i gang med en mærkningsordning, der vil kunne give bedre overblik over, hvor de egnede boliger er. Herudover er boligselskaberne mange steder i landet ved at forbedre tilgængeligheden til det bestående byggeri ved at installere elevatorer.

Sektoren har også især siden 1969 været dominerende i den byfornyelse, som efterhånden har fået fjernet det meste af den dårligste del af boligmassen, hvor der tidligere også boede en del ældre.

Endelig har selskaberne været med til at lave bofællesskaber for ældre lige fra starten med det allerførste bofællesskab for ældre i Mjølnerparken i København (Boll Hansen et al., 2000).

Kommunerne og de udsatte boligområder

Kommunerne står over for en dobbelt udfordring: At bremse den sociale segregering i de udsatte boligområder (en segregering, der forstærkes af udviklingen på boligmarkedet) og at fremme (den mislykkede) integration af befolkningsgrupper med anden etnisk baggrund end dansk. Opgaven bliver stadigt vanskeligere, fordi segregeringen tager til, og fordi problemerne spiller sammen på en uheldig og selvforstærkende måde i de udsatte boligområder.

Kommunernes aktuelle erfaringer med at forsøge at vende den negative udvikling i de udsatte boligområder er kortlagt i forbindelse med Programbestyrelsens ghettoiseringsstrategi (Integrationsministeriet, 2006). 24 kommuner indgår i undersøgelsen, og i alle kommunerne er der boligområder, der er karakteriseret ved et uheldigt sammenfald af arbejdsløshed, sociale problemer og manglende integration for beboere med anden etnisk baggrund end dansk. De kommuner der indgår i undersøgelsen er: København, Herlev, Åbenrå, Århus, Kolding, Haderslev, Odense, Horsens, Holstebro, Brøndby, Svendborg, Esbjerg, Høje-Tåstrup, Sønderborg, Helsingør, Albertslund, Korsør, Holbæk, Ishøj, Vejle, Slagelse, Hvidovre, Herning og Randers.

Undersøgelsen er foretaget i efteråret 2005. Den bygger på kvalitative interviews med 77 politiske og administrative beslutningstagere samt lokale ildsjæle, der arbejder med områderne. De centrale spørgsmål er: 1) Hvilke erfaringer har kommunerne med at forebygge og håndtere problemer i boligområderne? 2) Hvilke initiativer og instrumenter fungerer godt? 3) Hvilke instrumenter og handlemuligheder savnes?

Bekæmpelse af ghettoisering

De fleste kommunale aktører lægger afstand til ghetto-prædikatet, fordi det fastholder det negative billede af de udsatte boligområder og deres beboere, og modarbejder den problemløsning der foregår. Mange beboere med anden etnisk baggrund end dansk har valgt at bosætte sig i boligområderne. De fleste boligområder er velfungerende, og beboerne er glade for at bo der. Men i næsten alle kommuner oplever man, at der er et alvorligt sammenfald af problemer i områderne, og at indsatsen for at bekæmpe ghettoiseringen er kommet på den kommunale dagsorden. To grundlæggende opfattelser til ghetto-diskussionen går igen:

1. De fleste mener, at hovedproblemet er den ensidige beboersammensætning, og dette løses kun hvis beboersammensætningen ændres, således at den i højere grad afspejler den gennemsnitlige beboersammensætning i kommunen. Tankegangen kan beskrives som en udtyndings- eller normaliseringsstrategi. Fastholdes dette udgangspunkt ikke, er det udtryk for resignation, og en accept af den fortsatte eksistens af boligområder med lav social status.
2. Den anden holdning er, at de udsatte boligområder fortsat vil være præget af social slagside og en ensidig beboersammensætning. Men de rummer ressourcer og potentialer, som kan og skal udvikles. Løsningen er derfor at acceptere dette og få øje på beboernes faktiske ressourcer i bestræbelsen på at skabe de bedst mulige rammer for boligområdet og beboernes integration. Man kan ikke både flytte rundt på beboerne og samtidig anerkende deres valg af boligområde som udgangspunkt for en dialog. Denne holdning udtrykker en pluraliseringsstrategi: Mangfoldigheden i de udsatte boligområder skal styrkes og udvikles.

SSP og det boligsociale arbejde

Kommunerne og de almene boligorganisationer har sammen iværksat en bredspektret indsats i de udsatte boligområder. Specielt det boligsociale arbejde og SSP-samarbejdet fremhæves som vigtige indsatsområder, og der er gode erfaringer med at kombinere fysisk genopretning og beboerinddragelse i helhedsorienterede indsatser som kvarterløft, helhedsorienteret byfornyelse og Byer for Alle. Samarbejdet foregår også i regi af Byudvalget, og der er ansat beboerrådgivere i de fleste udsatte boligområder.

De boligsociale aktiviteter har typisk været i gang i mindst 10 år, og de er blevet en institutionaliseret del af det kommunale beredskab i forhold til områderne. Kommunerne har generelt prioriteret og professionaliseret indsatserne, og i mange kommuner er der udviklet et samarbejde, hvor parterne hurtigt griber ind, når der opstår problemer. Samtidig lyder vurderingen, at problemerne først for alvor løses, når flere beboere kommer i arbejde.

Nogle kommuner fremhæver, at de har succes med at dæmme op for utryghed og småkriminalitet via en hurtig og koordineret indsats, kombineret med nultolerance over for uromagere. Beboerrådgivere og nærbetjente er nøglemedarbejdere, der registrerer og bearbejder problemerne i dialog med boligorganisationer, afdelingsbestyrelser, frivillige, lokale offentlige institutioner og de relevante kommunale forvaltninger. SSP-samarbejdet og den boligsociale indsats fungerer bedst når 1) der udvikles et tæt personkendskab imellem de professionelle aktører, og 2) når der er en god kontakt til det politiske niveau i kommunen, samt at politikere og embedsmænd mødes og diskuterer udviklingen i områderne.

Beboere med anden etnisk baggrund end dansk har hidtil kun i meget begrænset antal været aktive i de forskellige indsatser og i beboerdemokratiet i de almene bebyggelser. For at ændre på dette forhold er der specielt i de større kommuner udviklet nye redskaber og erfaringer med at aktivere og inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk.

Ansatte i de almene boligorganisationer er i deres dagligdag tæt på livet i boligområderne. Via det boligsociale samarbejde får de almene boligorganisationer nemmere adgang til de forskellige relevante forvaltninger i kommunen. Afdelingsbestyrelserne i de almene boliger spiller en stor rolle i forhold til det boligsociale arbejde. Når bestyrelserne er positivt indstillede og engagerer sig i de sociale projekter, får det stor betydning for livet i afdelingerne. Det kan modsat være en stopklods for de boligsociale aktiviteter, når afdelingsbestyrelserne stritter imod.

Helhedsorienterede indsatser

Helhedsorientering er en nøgle til at vende udviklingen i de udsatte boligområder. Kommunerne vurderer typisk enkeltstående indsatser som utilstrækkelige, og den gennemgående tankegang er, at områderne skal løftes over en bred kam via fysiske renoveringer, sociale og kulturelle projekter, beskæftigelsesindsatser osv. i dialog med beboere og almene boligselskaber.

Kommunerne i undersøgelsen opererer med flere samtidige indsatstyper og projekter i de udsatte boligområder, og de fleste har udviklet strategier og planer for indsatserne. Disse planer har mange navne: Helhedsplaner, handlingsplaner, områdeplaner, områdefornyelse, kvarterplaner og masterplaner for at nævne nogle. Planerne har typisk det til fælles, at de er helhedsorienterede, de kombinerer fysiske og sociale tiltag, og de er udviklet i dialog med et mindre udsnit af områdets professionelle og beboere.

Helhedsorientering indebærer samarbejde, forhandling og håndtering af konflikter på mange niveauer. Der er mange aktører i lokalområdet: Beboere, afdelingsbestyrelser, foreninger, interessegrupper og offentlige institutioner m.fl., og det er en selvstændig indsatsstrategi at skabe sammenhæng i udviklingsprojekter og i de lokale aktørers samarbejde. Den interne koordinering i kommunerne er ligeledes en udfordring. Den lokale 'helhed' er ikke altid lig den kommunale 'helhed', og projektsekretariater, arbejdsgrupper mfl. bruger mange kræfter på at få de forskellige forvaltningsgrene til at samarbejde om lokale dagsordener og projekter.

Borgerinddragelse og empowerment

Kommunernes egne ideer og initiativer er vanskeligst at realisere, mens beboernes ideer oftere lykkes på grund af opbakning og enga-

gement fra beboernes side. Mange projekter organiseres derfor efter en 'top-down styret bot-tom-up' model, der bygger på lokale aktørs aktive deltagelse. Der er typisk gode erfaringer med informationsarbejdet, mens det er vanskeligere at få borgerne til at involvere sig aktivt i arbejdsgrupper og i projekter.

For at styrke borgernes engagement anvendes forskellige empowermentmetoder og -teknikker. Disse sigter på at motivere og kvalificere borgerne til at være med og til at påtage sig et ansvar i processen. I empowermenttankegangen er der fokus på ressourcer og udviklingsmuligheder i stedet for på problemer, en tankegang der har vundet udbredelse med kvarterløftprojekterne. Metoderne handler om kapacitetsudvikling, dvs. registrering og udvikling af eksisterende ressourcer i dialog med målgruppen, og støtte og hjælp til de aktive, bl.a. ved at anvende rollemodeller som inspiration og ved at øge de professionelle bevidsthed om egen rolle i en borgerdeltagelsesproces.

Fra boligområde til bydel

Det er et gennemgående træk i indsatserne (renoveringer, boligsociale tiltag, områdeindsatser osv.) at de er rettede mod 'problemområdet' og dets beboere, ikke mod relationen mellem byen og de dårligt stillede områder. I en del kommuner argumenteres derfor for en bredere strategi, hvor boligområderne udvikles til bydele. Dette kan ske ved, at der tilføres funktioner og oplevelsesmuligheder, som er typiske for byen. Når omfartsveje, jernbanelegemer osv. betyder at boligområderne er fysisk afsondrede fra byen, bidrager det til, at de stemples negativt. Kommunerne kan arbejde med dette problem ved at udvikle infrastrukturen, udlægge offentlige arbejdspladser, stimulere de private erhverv i området, fremme blandede bolig- og ejerformer mm. De mentale og fysiske barrierer imellem 'ghettoen' og byen skal nedbrydes ved at integrere områderne i byen og byen i områderne.

Ændret beboersammensætning?

Det er en konstatering i kommunerne, at den kommunale boliganvisning har bidraget negativt til den sociale segregering i boligområderne. Derfor forsøger flere kommuner at ændre beboersammensætningen, således at den afspejler den gennemsnitlige befolkning i kommunen. Typisk benyttes en kombination af redskaber, dvs. reglerne om fleksibel udlejning, fuld kommunal anvisning i nogle afdelinger, og forskellige boligspredningsaftaler med de almene boligorganisationer. I nogle kommuner er man ved at indføre reglerne om kombineret udlejning.

Det typiske bosætningsmønster i de udsatte områder er kendetegnet ved, at antallet af borgere med anden etnisk herkomst end dansk stiger, mens andelen af etniske danskere falder. Tilflytterne har generelt en lavere gennemsnitlig bruttoindkomst end fraflytterne, og bebo-

erne flytter typisk væk, fordi de har fået arbejde. Indkomstudviklingen for beboerne i de udsatte områder forværres derfor, selv om det lykkes at skabe beskæftigelse for beboerne.

De kommuner, der forsøger at påvirke beboersammensætningen, har generelt begrænset held til dette. Hvis der ikke er "ressourcestærke" borgere, som ønsker at bosætte sig i området, nytter det ikke noget at frede de udsatte afdelinger. I nogle kommuner er der ikke nok almene boliger til at sikre alternative bosætningsmuligheder, og fraflytningen fra de eksisterende almene boliger kan være lav. I flere kommuner er der voksende udlejningsvanskeligheder, noget der gør det omkostningsfuldt at afvise eller omfordele de boligsøgende.

I praksis er spredningsstrategien derfor vanskelig at føre ud i livet. Kommunernes forsøg på at regulere beboersammensætningen modvirkes også af beboernes egne flyttevalg over tid. Der er en tydelig tendens til, at beboere med anden etnisk baggrund end dansk søger sammen i etniske enklaver. Mange familier ønsker at bo i samme område eller samme boligafdeling. De, der anvises bolig i andre områder, søger tilbage til deres foretrukne afdeling over tid. I nogle kommuner udtrykkes det ønske, at bosætning gøres til en væsentlig politisk problemstilling, og at der afsættes ressourcer til området. I enkelte kommuner er man imod tvangsspredning af beboere, og forsøg på at påvirke bosætningsmønstrene skal foregå på frivillig basis.

Kommunerne tror ikke på at de kan vende udviklingen

På trods af de forskellige indsatser giver politikere, embedsmænd og lokale ildsjæle udtryk for resignation i forhold til at løse de grundlæggende problemer, og i flere kommuner taler man om 'tikkende bomber'. Ingen af kommunerne bryster sig af at have været i stand til at vende udviklingen. I nogle kommuner argumenterer man for, at den negative udviklingsspiral i de udsatte områder er bremsset op. Det er en udbredt holdning, at kommunerne mangler ressourcer til en forebyggende indsats. Med en enkelt undtagelse giver ingen af interviewpersonerne i undersøgelsen udtryk for den opfattelse, at den kommunale indsats er tilstrækkelig til at vende udviklingen i de udsatte boligområder.



Boligorganisationernes rolle i lokale velfærdsindsatser

Gunvor Christensen, Socialforskningsinstituttet

Hedvig Vestergaard, Statens Byggeforskningsinstitut

Indledning

For 25-30 år siden var hovedparten af beboerne i den almene boligsektor børnefamilier, funktionærer og arbejderfamilier. Siden har dette billede ændret sig som følge af en øget segregation af boligmarkedet. Denne segregation har ført til, at de dårligere stillede bor i de almene boligområder, mens familier med højere indkomster bor i ejerboliger og andelsboliger. Boligmarkedets segregering og den deraf medfølgende koncentration af beboere med sociale og økonomiske problemer i visse almene boligområder fører en opsplitning af vækst- og misvækstområder med sig. Der er de attraktive by- og boligområder, og der er de andre områder i misvækst, der forringes, nedslides og er under social og fysisk forslumning. Det medvirker til, at sociale problemer koncentrerer i visse almene boligkvarterer (se fx Christiansen et al., 1993; Skifter Andersen, 2003; Munk, 1998).

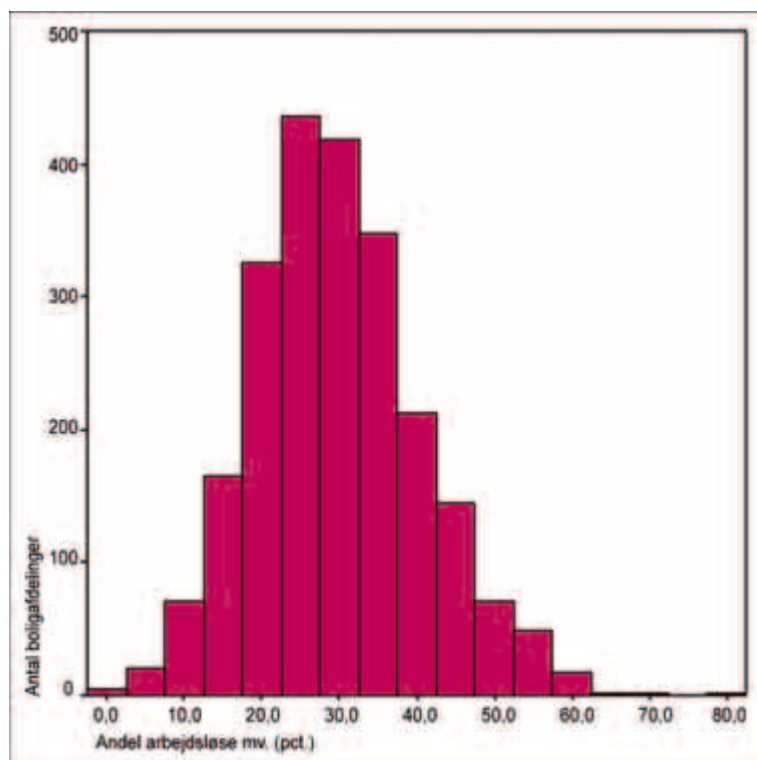
Socialt belastede boligafdelinger

Store dele af den almene boligsektor er præget af beboere, der socialt, økonomisk og kulturelt står i udkanten af samfundet. Sociale problemer optræder oftest blandt personer, som er på overførselsindkomster.

I almene boliger er i gennemsnit 33 pct. af de voksne beboere over 17 år enten på førtidspension, kontanthjælp eller dagpenge. I figur 8 er antallet af almene boligafdelinger med mere end 30 boliger opdelt på, hvor stor en andel af beboerne 18+ år, som er arbejdsløse enten på *førtidspension, kontanthjælp eller dagpenge*.

Det fremgår af figur 8, at der er meget store forskelle på afdelingerne, og at der i nogle afdelinger er flere end 50 pct. af beboere, der er arbejdsløse. Hver fjerde beboer i almene boliger bor i en boligafdeling, hvor det er mere end 40 pct.

Den almene boligsektor står således over for en række boligsociale udfordringer og problemstillinger knyttet til den sociale belastning i form af socialt udsatte grupper samt marginaliserede beboere i for-



Figur 8. Fordelingen af boligafdelinger på 'social belastning'. Antal almene boligafdelinger med mere end 30 boliger opdelt på, hvor stor en andel af beboerne 18+ år, som er enten på førtidspension, kontanthjælp eller dagpenge. Kilde: SBI's database over almene boligafdelinger.

hold til uddannelse, arbejdsliv og fritid. Den sociale belastning i et bolig- og lokalområde har både en direkte og indirekte indflydelse på beboernes hverdagspraksis. Den direkte indflydelse har eksempelvis at gøre med, hvordan boligområdet er med til at skabe beboernes oplevelser af tryghed, trivsel og kontakt med andre mennesker. Den indirekte virkning går via lokalområdets institutioner som skole, fritidsklubber, børnehaver osv. i form af eksempelvis kvalitetsforskelle mellem skoler i socialt velfungerende områder og socialt udsatte områder og forskelle i fritidstilbud. Her kan nogle konsekvenser være, at uddannelsesinstitutioner, fritidsmuligheder og lign. udfordres ved at skulle rumme familier og børn, der er socialt marginaliserede. Der kan således være tale om en selvforstærkende koncentration, hvor vilkårene for de mennesker, der lever i disse områder, er dårligere end i andre by- og boligområder.

I dette kapitel vil vi beskrive den rolle, som boligorganisationerne har i forbindelse med de lokale velfærdsindsatser, som staten bl.a. igangsætter i form af puljemidler. Vi vil starte med at beskrive karakteren af velfærdsindsatsen, og hvordan denne indsats har udviklet sig i de sidste 15-20 år, og hvordan denne ændring har bidraget til, at bo-

ligorganisationer har fået en anden rolle i at håndtere boligsociale problemstillinger. Ligeledes vil vi beskrive de ændrede krav til organisation og forankring, som boligorganisationerne står overfor, samt hvordan de kan bidrage til at udvikle social kapital i by- og boligområder, der har et andet socialt organiseringsprincip end det, der kan findes uden for området. Endelig vil vi beskrive boligorganisationernes samarbejde med kommunen og øvrige aktører, der har en interesse i et by- og boligområde.

Udviklingen i karakteren af lokale velfærdsindsatser

Den almene boligsektor har i mange år været en væsentlig aktør i det boligsociale arbejde og i at tage del i et velfærds-mæssigt ansvar over for samfundets socialt udsatte og svage grupper. Den rolle har den almene boligsektor i kraft af, at sektoren har modtaget offentlig støtte til opførelsen af boliger og i kraft af det tætte samarbejde mellem boligorganisationerne og kommunerne i forbindelse med visitering af boliger til samfundets svage grupper. Men denne velfærds-mæssige opgave har udviklet sig igennem de seneste 15-20 år som følge af, at mange svage, udsatte og marginaliserede beboergrupper er koncentreret i den almene boligsektor.

Der er en by- og boligpolitisk tradition for, at staten bidrager til at håndtere de sociale opgaver og udfordringer, som den almene sektor står over for qua den bolig-mæssige, socioøkonomiske og etniske segregation. Igennem de sidste 15 år har der fra statens side været udviklet flere programmer med forskellige redskaber og virkemidler til at vende sociale og fysiske forslumningsprocesser og til at skabe vitale og bæredygtige by- og boligområder, der favner de forskellige interesser som beboerne, skole-, fritids- og erhvervslivet har.

Den socialpolitiske håndtering af problemramte boligområder sker fortrinsvis via boligsociale puljemidler. Men indirekte påvirkes de problemramte boligområder også af andre politikområder, fx politikker på uddannelses-, beskæftigelses- og integrationsområdet.

Der er en tradition for, at både det sociale og fysiske boligmiljø reguleres og påvirkes via forskellige politikområder og via planlægning på statsligt, regionalt og lokalt niveau og gennem koordinering mellem offentlige og private aktører. I den sammenhæng spiller boligorganisationerne en stor rolle og er kommet til at spille en endnu mere central rolle i dag end for 15-20 år siden. Det har at gøre med, at de boligsociale velfærdsindsatser har ændret karakter, samtidig med at flere og flere boligorganisationer tvunget af den sociale belastningsgrad i den almene sektor har professionaliseret sig på det sociale og kulturelle område.

Tilbage i 1980'erne bestod den offentlige intervention til socialt trængte boligområder i støtte til fysisk opretning og fysiske forbedringer. Det var ud fra en betragtning om, at forbedring af boliger, bebyggelser og de fysiske omgivelser kunne vende en negativ udvikling og indirekte være med til at påvirke og løse sociale problemer (Vestergaard, 1993). Arkitekturdeterminismen, som repræsenteret ved Oscar Newman's *Defensible Space* (1972) og Alice Coleman's *Utopia on Trial* (1985), inspirerede til mangen facade- og udearealændringer. Den implicitte forklaring var: Det er byggeformen, kransporene og den grå beton, der er skyld i problemerne. Derfor blev en opdeling i mindre fysiske enheder, flittig brug af betonsav, nye livlige farver, glas-knaster og grønt liv mellem husene set som en løsning. Men det afskaffede ikke urinering, åbenlyst drikkeri, sociale børnesager, samlivsvold, hælertrafik, hærværksafpresning, tyveri af cykler og biler, banderivalisering osv.

Det var først med Regeringens Byudvalg i 1993, at der for alvor kom politisk bevågenhed på nødvendigheden af at yde en mere intens og massiv støtte til udsatte boligområder. Det var i særdeleshed foranlediget af en politisk stemning på Københavns Vestegn, hvor en række borgmestre gjorde opmærksom på de omfattende boligsociale problemer, de lokalt var oppe imod. Med Regeringens Byudvalg fik indsatsen en social drejning i form af tilskud til beboerrådgiverordninger og sociale aktiviteter. Ressourcer til fysiske forbedringer forblev dog en markant del af byudvalgsindsatsen.

Betingelserne for de boligsociale indsatser har ligeledes ændret karakter. I 1980'erne, hvor indsatserne til trængte boligområder bestod i fysiske forbedringer, og i 1990'erne med Regeringens Byudvalg, var der tale om, at den boligsociale indsats blev givet som en generel og bred indsats. Det er ændret til, at den boligsociale indsats er blevet mere målrettet, lokal og helhedsorienteret mod et afgrænset område. Fokus er kommet på, at indsatserne skal påvirke den forslumning, der sker i et boligkvarter, og være med til at igangsætte og støtte et samlet løft af boligkvarteret og være med til at skabe rum for beboernes forskellige interesser, muligheder og præferencer – socialt, økonomisk, kulturelt og erhvervsmæssigt. Den boligpolitiske tanke er, at det sker via en koordinering, lokal forankring og fokus på kontekst og helhed, lokale partnerskaber mellem offentlige og private aktører, herunder erhvervs- og forretningslivet, større inddragelse af civilsamfund og frivillige kræfter i håndteringen af boligsociale udfordringer, større borgerinddragelse samt boligorganisationernes rolle i at organisere, implementere og vedligeholde forbedringstiltagene. På den måde er der en by- og boligpolitisk forventning om, at lokale velfærdsindsatser kan generere en række lokale effekter ved, at lokalsamfundet mobiliseres og aktørerne inddrages forpligtende i at skabe vækst i lokalområdet.

Organisation og forankring af indsatserne

I et boligområde eller boligkvarter er der mange forskellige aktører, der har indflydelse på det sociale liv, områdets omdømme og image samt tiltrækningen af sociale, kulturelle og økonomiske ressourcer. Boligorganisationerne spiller dog en central rolle med hensyn til at få andel i den boligsociale støtte fra staten ikke mindst i de kommuner, som har forholdt sig afventende. Det er boligorganisationen, der sammen med afdelingsbestyrelsen og repræsentanter for kommunen beskriver by- og boligområdets behov for boligsocial støtte. Boligorganisationerne påtager sig således et ansvar i ansøgnings- og startfaserne af de boligsociale indsatser.

Evalueringerne af de boligsociale tiltag viser det entydige billede, at ejerskab og konsensus om beskrivelserne af behov for støtte og planen for, hvordan behovene skal imødekommes, er vigtig for at igangsætte, forankre og vedligeholde forbedringstiltag (Vestergaard et al., 1997; Vestergaard et al., 1999 og Engberg et al., 2000). Det er endvidere en betingelse for, at by- og boligområder overhovedet kan komme i betragtning til at få del i midlerne til boligsociale indsatser, at kommunale myndigheder og boligorganisationer sammen lægger en plan for den lokale velfærdsindsats i boligområdet. De skal ved projektstart formulere en strategi og plan for at forankre, støtte og vedligeholde positive udviklinger. Fra central politisk side er der i dag et krav om, at der skal være et forpligtende samarbejde mellem de lokale myndigheder og boligorganisationer.

Med byudvalget blev en del af finansieringsbyrden lagt over på de kommunale myndigheder ud fra en strategi om, at en stigende kommunal medfinansiering af velfærdsindsatser ville være med til forpligte kommunerne på at løse de boligsociale problemer. Intentionen var, at opgaveløsningen kunne forankres lokalt således, at de projekter og tiltag, der blev igangsat for statslige midler, efterfølgende kunne videreføres i kommunalt og lokalt regi.

Det viste sig imidlertid at være en vanskelig opgave at få engageret og forpligtet kommunerne økonomisk på den boligsociale opgave i det omfang, som det tværministerielle udvalg i forbindelse med byudvalget forventede.

Evalueringen af Regeringens Byudvalg og af kvarterløftsprojekterne understreger, at det er vigtigt for iværksættelse og implementering, at de kommunale myndigheder og boligorganisationer er forpligtede på en implementerings- og forankringsplan, og at de kan samarbejde om denne plan og sammen varetage realiseringen af planen. I udformningen af den boligsociale indsats blev der med Regeringens Byudvalg skabt et rum for, at der som en integreret del af indsatserne arbejdes med at finde, udvikle og forfine nye samarbejdsformer. I de

puljer, der siden hen er tilrettelagt, spiller samarbejdsformer en central rolle. Således bevilliges der, som en del af puljerne, midler til proces og samarbejde mellem aktørerne. Evalueringerne af de forskellige boligsociale indsatser viser således, at det er vigtigt, at de kommunale myndigheder og boligorganisationer kan samarbejde om at vende boligområdets negative udvikling, og at samarbejdet har stor betydning for at skabe de rette betingelser for at iværksætte en boligsocial indsats (Vestergaard et al., 1997). Desuden viser evalueringerne, at samarbejde med andre aktører som erhvervslivet, skoler, fritidsliv, nærpolti osv. ligeledes er vigtig for, at tiltag til forbedringer af de problemramte by- og boligområder igangsættes og vedligeholdes (Christensen, Vestergaard og Johansen, 2003).

Boligorganisationerne har således et stort ansvar for at igangsætte boligsociale projekter og sørge for, at de bliver til noget. Desuden spiller de en helt afgørende rolle i forbindelse med ansættelse af beboerrådgivere. Under Regeringens Byudvalg i 1993-97 blev beboerrådgiverordningen finansieret via Socialministeriet og Boligorganisationernes Landsbyggefond, hvor Socialministeriet bevilligede 60 mio. kr. og Landsbyggefonden bevilligede 100 mio. kr. Beboerrådgiveren blev ansat af den boligorganisation, som forvaltede det pågældende by- og boligområde. Forud for byudvalget, helt tilbage i 1980'erne, er der eksempler på, at boligafdelinger eller kommuner har ansat socialarbejdere med henblik på at forebygge forslumning og igangsætte en positiv udvikling i trængte boligområder.

Efter byudvalget er beboerrådgiverordningen fortsat, men uden tilskud fra Socialministeriet. Finansieringen af beboerrådgiveren deles ligeligt af kommunen og boligorganisationen. Landsbyggefonden medfinansierer op til 50 pct. af udgifterne til ansættelse af en beboerrådgiver.

Boligorganisationernes medfinansiering af beboerrådgiverne er et meget klart bevis på, at de deltager i den boligsociale opgavehåndtering i de trængte boligområder, og at de indtager en rolle som en velfærdsmæssig aktør på det socialpolitiske område. Nogle af de væsentligste indsatsområder for beboerrådgivernes arbejde er integration, aktiviteter for børn og unge samt den generelle trivsel i boligområdet (NIRAS Konsulenterne, 2005).

Beboerrådgiveren indtager en meget aktiv rolle i det boligsociale arbejde som tovholder, bindeled, igangsætter, koordinator og opsamler af ideer, aktiviteter og projekter. Det er langt fra en ligetil arbejdsrolle for beboerrådgiveren at besidde, idet der er mange forskellige interesser i boligområdet. Beboerne, kommunen, boligorganisationer, afdelingsbestyrelser, frivillige organisationer, erhvervs- og fritidslivet og politiet er nogle af de centrale aktører i boligområderne, og deres interesser kan gå i forskellige retninger og til tider være i konflikt og modstrid med hinanden. Inden for dette spænd skal beboerrådgiveren agere (Vestergaard et al., 1997). En beboerrådgivers væsentlige

arbejdsopgaver er således at skabe netværk mellem mange forskellige aktører og at koordinere aktiviteter og projekter. En evaluering af beboerrådgiverfunktionen fra 2005 viser, at der er udstrakt konsensus mellem beboerrådgiverne og deres samarbejdspartnere i forhold til beboerrådgiverens opgaver, og at samarbejdspartnere generelt er meget tilfredse med samarbejdet (Niras Konsulenterne, 2005). Ud over at beboerrådgiverne fungerer som opsamlere af ideer, gør boligorganisationer det også. De har ligeledes en rolle i at være med til at samle ideer op, assistere med at søge midler, prøve at facilitere netværk og organiseringer mellem et boligområdes aktører. Ofte vil afdelingsbestyrelser og gårdmænd/ ejendomsfunktionærer være bindeled mellem beboere og boligorganisation.

Boligorganisationer bidrager således til at rådgive og være sparringspartner på, hvordan ideer bliver til projekter, der kan gennemføres. Det kan også dreje sig om at stille lokaler til rådighed for arrangementer eller foreninger. Der er eksempelvis boligområder med store andele af børn og unge, hvor forældre har etableret en klub for disse børn og unge, således at de kan samles og være fælles om aktiviteter frem for 'at hænge ud' i boligområdet. Men ofte kan det være vanskeligt for sådanne klubber at finde egnede lokaler, og her er det vigtigt, at boligorganisationerne kan være behjælpelige med at stille ledige lokaler til rådighed. Boligorganisationernes beredvillighed i denne sammenhæng vil ofte være udslagsgivende for om et projekt overhovedet bliver til noget (Christensen, Vestergaard og Johansen, 2003).

Ligeledes er der eksempler på, at en boligorganisation går sammen med en kommune om at etablere en fritidsklub i et boligområde, hvor der ikke i forvejen eksisterer fritidsklubber for unge (Vestergaard et al., 1999). Sådanne tiltag har en klar præventiv karakter, idet der skabes rammer for, at børn og unge, der typisk antalsmæssigt og socialt fylder meget i et boligområde, har et sted at være, og at der er voksne til at tage sig professionelt af dem. Derudover kan sådanne aktiviteter også fungere som en åbning af boligområdet, såfremt børn og unge, der ikke bor i boligområdet, får mulighed for at benytte sig af de tilbud, der er i boligområdet. Herved kan der opnås en positiv effekt ved, at et boligområde i beboernes og omgivelsernes bevidsthed ikke kun opfattes som sociale problemer, begrænsninger og fravalg men også opfattes som ressourcer, muligheder og tilbud.

Indsats mod forslumningsprocesser og udvikling af social kapital

Problemramte boligområder udlægges til tider i offentligheden som en akkumulation af afvigelser som kriminalitet, arbejdsløshed, bistands-

afhængighed, anomi – et udtryk for social opløsning. Det er en ganske forkert udlægning. Det sociale liv i problemramte områder bygger på et organiseringsprincip, der er forskellig fra det, der kan identificeres uden for boligområdet. Det problemramte boligområde har en anderledes form for social organisering, der er et svar på de strukturelle begrænsninger og betingelser, der skaber økonomisk og social ulighed og polarisering på boligmarkedet, og som dirigerer udsatte mennesker hen i disse problemramte områder (Wacquant, 1997 p. 345-346). Således skal beboernes praksisser ikke kun ses som udtryk for afledte praksisser af de eksisterende begrænsninger, men også som et produkt af deres engagement og deltagelse i de eksterne og interne sociale kræfter, der former deres verden (Wacquant, 1997 p. 347). Det er således væsentligt at have en sensitiv optik på hvilken type af socialitet, der udspiller sig, og hvilken betydning og hvilke konsekvenser det har for beboerne i boligområdet og for den rolle, som boligorganisationer skal og kan agere i.

Boligsociale indsatser griber ind i interne og eksterne processer i boligområdet. De eksterne processer er segregations- og polariseringsprocesser, og de interne processer i boligområdet kan være fysisk forfald, udviklingen af normer, selvforstærkende konflikter og omdømme. Disse interne processer kan have en forstærkende betydning for at fastholde områdernes problemer (Skifter Andersen, 2003). Det er således forventeligt, at der kan være iboende barrierer i boligområdets organisering, der medvirker til, at det kan være vanskeligt at mobilisere beboerne til at deltage i at udvikle boligområdet i positiv retning.

Den almene boligsektor i Danmark adskiller sig fra andre landes tilsvarende boligsektor blandt andet ved det formaliserede beboerdemokrati, hvor beboerne har mulighed for indflydelse på de beslutninger, der berører dem og deres boligområde. Beboerdemokratiet spiller en central rolle i iværksættelse og gennemførelse af de lokale velfærdsindsatser. I forbindelse med ansøgning om midler er repræsentanter for beboerdemokratiet med til udfærdige planer for, hvilke aktiviteter og tiltag der skal igangsættes for de ansøgte boligsociale midler.

Boligorganisationer har en bred vifte af muligheder for at inddrage beboerne i det boligsociale arbejde og i at initiere, tilrettelægge og implementere dele af de boligsociale indsatser.

Boligorganisationerne har uddannelseskonti, der dækker udgifter til kurser for beboervalgte repræsentanter om, hvordan beboerdemokratiet fungerer – spilleregler, indflydelsesmuligheder og påvirkningskraft. Det er kompetencer, som beboerne også har glæde af i en række andre sammenhænge som fx i skolebestyrelsesarbejde, på arbejdspladsen og i fritidsklubberne. På den måde kan boligorganisationerne bidrage til at udvikle de demokratiske processer i samfundet. Der er imidlertid en stigende tendens til, at det er vanskeligt at rekruttere beboere til at deltage i beboerdemokratiet og navnlig beboere

med anden etnisk baggrund end dansk. Det har i de senere år åbnet for en diskussion af, hvordan boligorganisationerne kan udvikle demokratiske processer, der i højere grad tilgodeser det engagement, som beboerne ønsker at bidrage med (Jensen et al., 1999).

At ændre på en negativ udvikling i et boligområde kræver en lang og ihærdig proces. Undersøgelser af boligsociale indsatser viser med al tydelighed, at effekten af at tilføre et boligområde ressourcer med henblik på at modvirke forslumningsprocesser afhænger af, om det lykkes at inddrage beboerne. Der skal igangsættes processer fra neden – blandt beboerne. Men erfaringerne er også, at der skal tilvejebringes rammer for, at beboerne involverer og engagerer sig og benytter sig af indflydelsesmulighederne. Der er erfaringer med, at boligorganisationerne, beboerrådgiverne og/eller afdelingsbestyrelser indkalder alle beboere til fælles dage/aftener, hvor alle kan stille forslag til, hvad der skal ske i boligområdet, hvordan aktiviteter kan arrangeres, og hvem der har lyst til at bidrage med at gennemføre aktiviteterne. Ligeledes er der erfaringer med at etablere børneråd, hvor igennem børn og unge har direkte indflydelse på deres boligområde. Der er dog blandede erfaringer med disse børneråd, idet et samarbejde mellem det traditionelle beboerdemokrati og børneråd kan være vanskeligt (Vestergaard et al., 1999).

De lokale velfærdsindsatser kan bruges som springbræt for at involvere beboerne i at have indflydelse på deres område, og hvad der sker i det.

Eksempelvis er der boligorganisationer, der i forbindelse med renovringsprojekter inddrager alle beboere, og ikke kun beboerdemokratiet (Vestergaard, 2000). Det handler om at udnytte potentialerne hos beboerne til at øge deres engagement og ejerskab og bruge den mulighed for at bidrage til udviklingen af beboernes kompetencer og færdigheder. Det handler således om at indbygge et socialt element i fysiske tiltag.

I flere boligområder praktiseres såkaldte lommepenge-projekter, hvor børn og unge bliver honoreret for at udføre småprojekter eksempelvis sammen med en gårdmand i en bebyggelse. Det kan dreje sig om at renholde legepladser, rydde pulterkamre, pudse vinduer osv. Ofte er der venteliste for at deltage i sådanne projekter, og ud over at lønnen trækker, er det også voksenkontakten, som børnene og de unge søger. Gevinsten ved denne slags projekter er endvidere, at der blandt børnene og de unge skabes ejerskab for fællesarealer og fællesfaciliteter (Christensen og Ærø, 2003).

Ud over at boligorganisationerne er medspillere i forbindelse med statslige puljer, er der således også en række eksempler på, at boligorganisationerne er igangsættere af tiltag, der skal bidrage til at øge beboernes velbefindende og modvirke forslumningsprocesser. Fra hovedstadsområdet er der et eksempel på, at en boligorganisation

udviklede et udlejningsforsøg, hvor beboerne ved indflytning i en bebyggelse angiver interesser og præferencer, og hvor boligorganisationen forsøger at matche nye indflyttere og de, der allerede bor der, i interessefællesskaber. Intentionen er, at disse fællesinteresser kan være fællesskabsdannende (Christensen, 2003). Erfaringerne fra dette udlejningsforsøg er dog, at det er oppe imod stærke samfundsmæssige kræfter som segregation, klassesdeling og boligmangel, og at disse grundlæggende processer har en meget stor indflydelse på, hvordan det går en bebyggelse og de mennesker, der bor i bebyggelsen. Det overflødiggør langt fra sådanne sociale tiltag, men understreger behovet for en bred vifte af tiltag for, at samfundsmæssige processer, der leder til marginalisering og social udstødelse, kan påvirkedes.

Udlejningsforsøget er et eksempel på, at boligorganisationer kan spille en aktiv rolle i at øge trivsel, tryk og livskvalitet i de boligområder, som de administrerer, og at boligorganisationer træder i karakter som aktør for både de svageste beboere og de, der kan risikere at blive en del af den svageste gruppe i samfundet. Sådanne tiltag er endvidere et eksempel på et tiltag, der kan etableres i andre boligområder, hvor der er et solidt administrativt og forvaltningsmæssigt apparat, der har et koordinerende og helhedsorienteret blik for de boligsociale processer, der finder sted (Christensen, 2003).

Samarbejde med kommune og andre aktører

Tilrettelæggelsen af boligsociale puljer har medvirket til, at der lokalt skabes nye samarbejdskonstellationer mellem boligorganisationerne og kommunerne i forbindelse med at udvikle en forbedringsplan for boligområdet. I forbindelse med Regeringens Byudvalg blev der indgået skriftlige aftaler mellem kommunerne og boligorganisationerne i 76 pct. af de støttede boligområder (Munk, 1999).

Derudover er der en række andre væsentlige aktører, der indgår i samarbejde med boligområderne om at skabe udvikling og vækst. Udgangspunktet for disse samarbejder er ofte enkeltprojekter og aktiviteter, hvor samarbejdspartnere kobles på. Det er eksempelvis biblioteket, skolen, kirken eller der lokale erhvervsliv som benzintanken, kiosken, grønthandleren, posthuset og nærpølitiet (Vestergaard et al., 1997). Ved at inddrage mange samarbejdspartnere trækkes der på mange forskellige former for ressourcer. I forbindelse med Regeringens Byudvalg kunne der identificeres en tendens til, at jo flere samarbejdspartnere, der var involveret i den boligsociale indsats, jo større blev effekten af indsatsen vurderet (Munk, 1999). I forbindelse med den boligsociale indsats under Regeringens Byudvalg samarbejdede stort set alle afdelingsbestyrelser med boligorganisationerne (98 pct.),

beboerrådgiverne (89 pct.), overordnet styre-/koordineringsgruppe (85 pct.) og aktivitetsmedarbejderne (84 pct.). 94 pct. af de afdelingsbestyrelser, der samarbejdede med boligorganisationerne, vurderede samarbejdet til at være godt. Til gengæld var der et noget mindre samarbejde med etniske organisationer (38 pct.), bibliotek (49 pct.) skole/ungdomsskoler (53 pct.) og lokalpolitikere (57 pct.). Ud over at der ikke var særligt meget samarbejde med etniske organisationer blev samarbejdet også kun vurderet godt af hver femte afdelingsbestyrelse.

Der er nogle boligområder, der har været særlig begunstiget af gode samarbejdsfora. Kendetegnende for disse områder er, at kommunen har påtaget sig ansvar for at koordinere den sociale, fysiske og økonomiske indsats og dermed facilitere netværk for samarbejdspartnere både på et besluttende og udførende niveau. Det kan lade sig gøre, når der samtidig er en afklaring af kommunens politiske prioritering af det boligsociale arbejde (Vestergaard et al., 1997). I nogle kommuner er der skabt projektstyringsgrupper (fx Ballerup) og/eller boligsociale udvalg (fx Helsingør). Disse fora har til formål at sikre, at alle parter kommer ind i et forpligtende samarbejde om at få et by- og boligområde til at fungere og udvikle sig i positiv retning (Christensen, Vestergaard og Johansen, 2003). I forlængelse heraf er der også lokale erfaringer med at etablere samarbejds- og erfaringsudvekslingsfora blandt lokale professionelle i forvaltningerne, skolerne, institutionerne mv., som sikrer, at børn og unge ikke bliver en sag, der tabes på gulvet, og at professionelle kan bruge hinandens viden og kompetencer. I Helsingør er der arbejdet med at skabe et bredt samarbejde mellem beboere, boligorganisationer, kommunalpolitikere, lokale organisationer, institutioner, politiet mv. og der er specielt fem opgaver som samarbejdspartnere er gået sammen om at finde løsninger på. De er:

- Social ulighed mellem børn og unge
- Social isolation blandt teenagere
- Afstand mellem danskere og indvandrere
- Arbejdsløshed og aktivering
- Afstand mellem bykvarteret og det omkringliggende samfund.

Det er karakteristisk, at afsættet for et samarbejde kan bestå i at udvikle konstruktive løsninger på nogle af de udfordringer, som et by- og boligområde står overfor. En central forudsætning for en positiv udvikling er, at alle relevante parter er til stede og deltager i at få området til at fungere, at de ønsker at forstå hinandens handlinger, og at de har respekt for hinanden. På den måde er der mange lokale aktører, der kan betragtes som deltagere i en lokal velfærdsmæssig indsats. I forbindelse med evalueringen af Regeringens Byudvalg blev kommunen, afdelingsbestyrelserne og beboerrådgiverne bedt om at vurdere sam-

arbejdet indbyrdes. Der tegnede sig et billede af, at de professionelle vurderede samarbejdsrelationer mere positivt end afdelingsbestyrelserne. Til eksempel vurderede 75 pct. af beboerrådgiverne, at der er gode samarbejdsrelationer med kommunen, mens 93 pct. af kommunerne vurderede, at de har gode samarbejdsrelationer med beboerrådgiverne (Munk, 1999).

I mange boligområder er der også erfaringer med, at beboere, afdelingsbestyrelser og boligorganisationerne indgår i samarbejde med landsdækkende organisationer om at etablere lektiecafeer, hvor der tilbydes lektiehjælp til børn og unge i boligområdet. Lektiehjælpen kan også etableres i samarbejde med den lokale skole og er et eksempel på et konstruktivt løsningsforslag til at mindske den sociale ulighed mellem børn og unge. I tilknytning til lektiehjælpscafeer er der ligeledes eksempler på modersmålsundervisning. Ofte er der lokale beboere, der engagerer sig i modersmålsundervisningen og tilbyder deres hjælp som frivilligt arbejde.

Afslutning

I dag er den almene boligsektors opgave ikke begrænset til alene at tilbyde boliger til økonomisk trængte borgere. Opgaven er også og i stigende grad at skabe en bedre hverdag og øge trivsel og velvære for borgere, der lever i udkanten af samfundet socialt, kulturelt og økonomisk set. Der er mange konkrete eksempler på, at den almene sektor kan bidrage til løsningen eller håndteringen af sociale og bolig-sociale problemer, som skabes af de grundlæggende samfundsmæssige segregationsprocesser. Men problemet er at disse samfundsmæssige processer ikke i særligt stort omfang kan påvirkes af de lokale indsatser, men kræver andre tiltag.

Evalueringer og udredninger af boligsociale tiltag viser, at sociale indsatser i socialt trængte boligområder batter, og at selvom problemerne ikke forsvinder, så kan indsatserne bidrage til at bremse en negativ udvikling.

Boligorganisationerne står dog grundlæggende i et dilemma, når det gælder at deltage i en lokal velfærdsmæssig indsats. Det dilemma handler om, hvor meget skal boligorganisationerne påtage sig i forhold til at bidrage til at håndtere de problemer, som socialt udsatte grupper i de almene boliger har, og hvornår opgavehåndteringen er et offentligt, samfundsmæssigt problem.



Boligorganisationernes rolle i integrationen

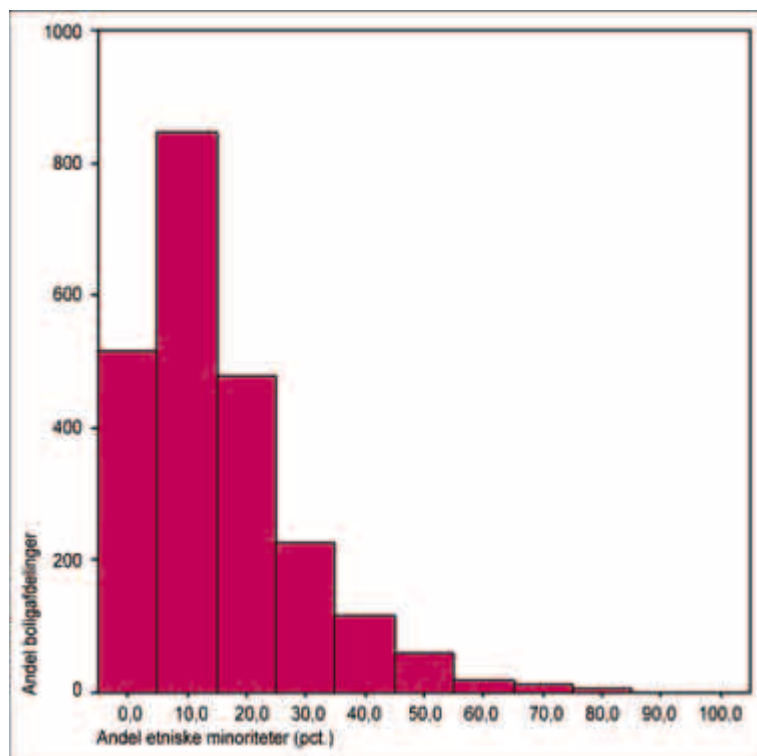
*Sølvi Karin Børresen, Statens Byggeforskningsinstitut
Sille Bjørn og Hanne Nielsen, NIRAS Konsulenterne*

Indledning

Som følge af indvandringen har der været et stort behov for at skaffe boliger samt et behov for målrettede integrationsindsatser. I forhold til disse udfordringer har boligorganisationerne haft en central rolle.

Mere end 60 pct. af de etniske minoriteter i Danmark er bosat i almene boliger (Skifter Andersen, 2006). Mange af dem bor i områder med en høj koncentration af indvandrere – de såkaldte multietniske boligområder. Beboere med etnisk minoritetsbaggrund, opgjort på oprindelseslande udenfor EU og Nordamerika, udgør i gennemsnit ca. 22 pct. af beboerne i almene boliger.

De etniske minoriteter er imidlertid meget skævt fordelt mellem de almene boligafdelinger. I nedenstående Figur 9 er alle almene boligafdelinger med mere end 30 boliger fordelt på, hvor stor en andel af beboerne i afdelingen, der er etniske minoriteter.



Figur 9. Antallet af almene boligafdelinger med mere end 30 boliger fordelt på, hvor stor en andel af beboerne, der er etniske minoriteter. Kilde: Statens Byggeforskningsinstituts database over almene boligafdelinger.

I ca. 150 boligafdelinger har mere end 40 pct. af beboerne etnisk minoritetsbaggrund. Det drejer sig hovedsageligt om store boligafdelinger, afdelinger der i alt har 125.000 beboere. Mere end 20 pct. af de etniske minoriteter i Danmark er bosat i disse bebyggelser.

Forekomsten af sociale problemer er relativ stor i de pågældende boligafdelinger. Der kan eksempelvis være problemer med børn og unge, hvilket kan betyde en belastning af det offentlige system – specielt skolerne.

Opgørelser viser, at etniske minoriteter har væsentligt dårligere pladsforhold end befolkningen som helhed (Skifter Andersen, 2006). Dårlige pladsforhold kan blandt andet medføre, at de unge foretrækker at tilbringe fritiden andre steder end i boligen. Lokale faciliteter og tilbud til de unge vil her kunne bidrage til at forhindre, at de kommer ud i problemer og samtidigt medvirke til, at de unges muligheder for uddannelse og beskæftigelse fremmes.

I dette kapitel bliver opmærksomheden rettet mod integrationsarbejdet i forhold til etniske minoriteter i almene boligområder og boligorganisationernes rolle i denne indsats. Følgende initiativer vil blive omtalt: Regeringens Byudvalg, Kvarterløft, Byer for alle, Urbanpro-

grammet, Regeringens strategier mod ghettoisering, og mere specifikt gøres rede for beboerrådgivernes rolle i forbindelse med integrationsindsatserne.

Bypolitiske programmer og typer af integrationsindsatser i disse

Regeringens Byudvalg

I eftersommeren 1993 blev Regeringens Byudvalg nedsat, et tværminterielt udvalg, der skulle kortlægge og yde en koordineret indsats for at løse problemerne i de såkaldte socialt belastede boligområder. Nedsættelsen af Byudvalget skete på baggrund af udmeldinger fra boligorganisationer og kommuner om, at koncentrationen af flygtninge og indvandrere i bestemte kommuner og boligområder var stigende, og at de ikke var i stand til at løfte opgaven.

Byudvalget gennemførte en kortlægning af problemerne, som viste sig at være langt mere sammensatte end først antaget: der var økonomiske, fysiske, sociale og organisatoriske problemer i områderne. Udvalget udarbejdede en 30 punkts handlingsplan, fordelt på fire overordnede indsatsområder, der svarede til de fire nævnte problemkategorier.

En væsentlig del af punkterne i handlingsplanen drejede sig om integrationsindsatser i forhold til indvandrere og flygtninge i boligområderne. Dette på trods af, at 'de etniske problemer' rangerede relativt langt nede på problemlisten.

Målet med integrationsindsatserne var at få de etniske minoriteter til at fungere bedre i bebyggelserne, endvidere styrke deres ressourcer med henblik på at gøre dem bedre egnede til at fungere i det danske samfund (Børresen et al., 1997; Munk, 1999; Skifter Andersen, 1999a).

Blandt de mange integrationsprojekter og aktiviteter var der målrettede tilbud til indvandrer- og flygtningemødre, undervisning af voksne indvandrere og flygtninge, initiativer i forhold til indvandrer- og flygtningebørn, fritidstilbud til unge indvandrere og aktivering af flygtninge og indvandrere i det lokale foreningsliv (Munk, 1999).

Det er ikke muligt at fremskaffe en komplet oversigt over de mange aktiviteter og projekter, men Center for Tværkulturelt Boligarbejde omtaler i en kortlægning 107 projekter og initiativer målrettet indvandrere og flygtninge. Disse projekter og initiativer er fordelt på 50 boligområder og 21 kommuner (Dalsgaard, 1998). De 107 aktiviteter inddeles i følgende syv grupperinger: familieaktiviteter, fritidsaktiviteter, kulturelle

arrangementer, rådgivning og information, beboerdemokratiske tiltag, undervisning og lektiehjælp, væresteder og aktivitetshuse.²

Kortlægningen afspejler en lang række tendenser. Én tendens er, at de fleste tilbud havde kvinder og børn som målgruppe. Endvidere viser den, at der var få opkvalificerende projekter målrettet arbejdsmarkedet. Der er desuden få eksempler på projekter, som arbejdede med at inddrage etniske minoriteter i beboerdemokratiske processer. Kortlægningen viser endvidere mange interessante samarbejdsrelationer mellem boligorganisationer, kommuner, professionelle, frivillige og forskellige organisationer, men kun få, som samarbejdede med lokale og etniske organisationer (Dalsgaard, 1998).

Socialforskningsinstituttet inddrager den samme kortlægning i en artikel om effekten af den boligsociale indsats og bemærker følgende: *"Selv om opgørelsen ikke er nogen evaluering, er den omtalt, fordi den synes at illustrere den spredte fragmentariske indsats overfor flygtninge og indvandrere, og samtidigt er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er projekter, som rettet sig mod integration på arbejdsmarkedet"*. (Koch-Nielsen & Christensen, 2002 p. 9).

Evalueringen af byudvalgsindsatsen viste, at ud af de i alt 250 boligafdelinger, som nævnte problemer med integrationen af etniske minoriteter, havde kun lidt over halvdelen igangsat integrationsaktiviteter. Ifølge afdelingsbestyrelsernes vurderinger havde resultaterne været 'gode' i lidt over halvdelen af disse aktiviteter, og aktiviteterne havde haft en positiv, men dog begrænset effekt (Munk, 1999). Men samtidigt vurderede afdelingsbestyrelserne, at integrationsproblemerne var vokset på grund af en øget tilflytning af etniske minoriteter (Skifter Andersen, 1999a).

I forbindelse med evalueringen af Byudvalgsindsatserne rettede SBI og SFI blandt andet fokus mod særlige aktiviteter i 20 boligområder (Vestergaard et al., 1999). Det drejede sig om 20 projekter, hvoraf fire var direkte målrettet integrationen af flygtninge og indvandrere, og henvendte sig til en bred aldersmæssig målgruppe. De fire projekter var følgende: et mor-barn-projekt, et somalisk familieprojekt, en kulturcafé samt et kursus, hvor kvinder kunne lære at cykle. Det overordnede fælles formål var at inddrage de etniske minoriteter i boligområdets aktiviteter og hverdag, beboerdemokratiet samt skabe kontakt på tværs af etniske tilhørsforhold (Vestergaard et al., 1999).

Kun 12-13 pct. af de sociale aktiviteter i Byudvalgets indsatser var direkte rettet mod etniske minoriteter (Skifter Andersen, 1999b). Eller sagt på en anden måde: *"Det er bemærkelsesværdigt, at der er relativt få integrationsprojekter, idet netop den manglende integration af*

² Aktiviteterne er nærmere omtalt i *Bilag: Integrationsindsatser*, under afsnittet *Byudvalgsindsatser*.

de fremmedkulturelle beboere havde en meget høj prioritet i Byudvalgets 30 punkts program og angives især af kommunerne som et af de væsentligste problemer". (Munk, 1999 p. 57).

En bemærkning i forhold til en vurdering af omfanget af resultaterne af Byudvalgets indsats er følgende: *"Indtrykket fra evalueringerne er, at den mere fokuserede indsats specielt rettet mod etniske minoriteter ikke har haft lige gode vilkår i alle boligområder. Dette skyldes interessekonflikter internt mellem beboerne og den latente risiko for at fremme opfattelsen af et problemramt og stigmatiseret boligområde. At behovet for en særlig integrationsfremmende indsats ved opstarten af byudvalgsarbejdet blev vurderet forskelligt af de involverede parter (kommunerne, beboerrådgiverne og afdelingsbestyrelserne) spiller også ind her".* (Koch-Nielsen & Christensen, 2002).

Kvarterløft

I 1996 satte Regeringens Byudvalg gang i en ny helhedsorienteret og integreret byfornyelse, kaldet kvarterløft. Indsatsen omfattede i alt syv byområder. Det handlede om, 'at vende negative udviklingsspiraler til positive', ved hjælp af en bredspektret indsats bestående af fysiske, økonomiske og sociale tiltag.

Fire ud af de syv områder er beliggende i København eller hovedstadsområdet, nærmere bestemt Holmbladsgade, Kgs. Enghave, Femkanten og Avedøre. De tre øvrige områder var Ålborg Øst, Tøjhushaven i Randers samt Sydvestkvarteret i Kolding (Norvig Larsen et al., 2003). I 2001 blev der igangsat fem nye integrerede kvarterløftsprojekter. Disse projekter er i Vollsmose i Odense, Vestbyen i Horsens, i Brøndby Strand samt Nørrebro Park og Nordvest Kvarteret i København. Tre af de 12 områder er rene almene boligområder (Vollsmose, Brøndby Strand og Avedøre Stationsby). I fire af de øvrige områder (Nørrebro Park, Nordvest Kvarteret, Kongens Enghave, Ålborg Øst og Femkanten) indgår store almene boligbebyggelser.

Tabel 4. Andelen af etniske minoriteter blandt beboerne i de 12 kvarterløftområder og antal af integrationsprojekter.

Kvarterløftområde	Beboere med anden etnisk baggrund end dansk i %	Integrationsprojekter
Vollsmose	62	21
Nørrebro Park Kvarter	19	20
Nordvest Kvarteret	23	16
Brøndby Strand	45	14
Kongens Enghave*	20	11
Avedøre Stationsby*	32	10
Aalborg Øst	12	6
Holmbladsgade*	18	4
Femkanten*	28	2
Tøjhushaven, Randers*	4	1
Vestbyen, Horsens	7	0
Sydvestkvarteret, Kolding*	6	0

* Kvarterløft afsluttet i 2001 eller 2003

Kilde: www.inm.dk, artiklen: *Kvarterløft og integration i fokus*.

Et stort antal kvarterløftprojekter har integration som det primære mål eller som et delmål. Erfaringsdatabasen vedrørende integrationsprojekter i Kvarterløft indeholder mere end 100 forskellige projekter, herunder afsluttede, igangværende og planlagte. De mange projektaktiviteter er koblet sammen med forskellige temaer, eksempelvis beskæftigelse, kulturmøde, uddannelse, sundhed, idræt, miljø.

Evalueringen af de syv første kvarterløftprojekter viser, at *"etniske minoriteter er en prioriteret målgruppe i 10 pct. af projekterne, og i 7 pct. som første prioritet. I Avedøre er de etniske minoriteter en prioriteret målgruppe i 38 pct. af projekterne. I Kolding, Aalborg og Randers er der ingen projekter, der har etniske minoriteter som prioriteret målgruppe. Etniske minoriteter indgår således kun som prioriteret gruppe i kvarterløftområderne i Hovedstadsområdet"*. (Norvig Larsen et al., 2003 p. 91).

Af midtvejsstatus for de fem nye kvarterløft (SBI og NIRAS Konsulenterne, 2005) fremgår, at i alt 25 projekter har integration som vigtigste formål. Derudover er der i alt 34 projekter, som har integration som et af de tre vigtigste formål. Det er især Vollsmose, som har satset på integrationen.

Byer for alle

I 'Byer for alle' er målet at sikre en positiv udvikling i udsatte by- og boligområder. Projektperioden strækker sig fra 2003 til 2006. I mod-

sætning til Kvarterløft er etableringen af forpligtende lokale partnerskaber et krav, og der er på forhånd opstillet en række brede indsatsfelter. Indsatsen er primært rettet mod almene boligområder med en høj andel etniske minoriteter, og de økonomiske midler skal alene bruges til en helhedsorienteret tværsektoriel indsats med henblik på lokal beskæftigelse og integration i boligområderne. Andre fokusområder er fritid og uddannelse. De udvalgte områder, hvor indsatserne foregår, ligger i Randers, Høje-Taastrup, Ishøj, Karlebo og Tingbjerg-Utterslevhuse (www.inm.dk).

Urbanprogrammet

I perioden 2002 til 2007 er Gellerup, Hasle og Herredsvang i Aarhus af EU udnævnt til Urbanområde. De udvalgte byområder består næsten udelukkende af almene boliger, og der er mange etniske minoriteter – specielt i Gellerupparken. Urbanprogrammet støttes økonomisk af Århus Kommune og EUs fond for regionaludvikling. EUs Urbanprogrammidler skal bruges til at *"fremme økonomisk og social byfornyelse af kriseramte byer og bydele for at sikre en bæredygtig byudvikling"*. (www.aarhuskommune.dk (a)). Urbanprogrammet består af tre overordnede indsatsområder, hvor hvert af de tre områder er opdelt i to emner:

- Kompetencer og jobs: En vækstorienteret erhvervsudvikling. Et generelt IT-kompetenceløft og et rummeligt arbejdsmarked.
- Oprustning af sociale og organisatoriske ressourcer: Forebyggelse og reduktion af kriminalitets- og misbrugsproblemer. Aktiviteter der fremmer nye former for borgerinddragelse, ansvar, fællesskab og selvorganisering.
- Integration gennem kultur og fritid: Fritid og kultur som integrationsfremmende og forebyggende aktivitet. En opprioritering af de grønne rekreative muligheder. (www.aarhuskommune.dk (b)).

I forbindelse med Urbanprogrammet er der også bygget et multiaktivitets-center Globus1.

Midtvejsevalueringen af Urbanprogrammet viser, at fritidsaktiviteterne er blevet rigere, kriminaliteten i området er dalet, og der er en spirende tro på fremtiden. En af forudsætningerne for at lykkes var fra starten borgernes aktive deltagelse i processen. Evalueringen viser, at borgerne har taget projekterne til sig og langt de fleste målsætninger om at forbedre forholdene for folk i Gellerup, Hasle og Herredsvang er nået. I den meget positive midtvejsevaluering bemærkes dog, at to af målene ikke er nået, bl.a. var der ikke kommet så mange ledige i målrettede støttede beskæftigelsesforløb som forventet. Sekretariatschef Sonja Mikkelsen mener, at Urbanprogrammet har haft stor betydning for boligområderne, og hun fortsætter: *"Evalueringen bekræfter vores*

opfattelse af, at borgerne i området har fået tro på fremtiden".
(www.aarhus.dk).

Strategier mod ghettoisering

I regeringens seneste udspil, 'Regeringens strategier mod ghettoisering', i perioden 2004-2008, er både kommuner og boligorganisationer gjort til centrale aktører. De to aktører har til opgave at sikre, at de indsatser, der igangsættes, er i overensstemmelse med det enkelte boligområdes konkrete behov og muligheder. Endvidere bliver der lagt vægt på brug og etablering af netværk, dvs. handelsdrivende i området, foreninger og beboerinddragelse. Ifølge ministeriets redegørelse skal kommunerne og boligorganisationerne i samarbejde med de øvrige lokale aktører vurdere behovet for og eventuelt at igangsætte konkrete indsatser. Her nævnes følgende eksempler på projekter:

- Rollemodeller/fædregrupper/natteravne
- Kriminalitetsforebyggende foranstaltninger
- Iværksættere
- Fremskaffelse af praktikpladser til områdets unge
- Lektiehjælpsordninger
- Lokale kampagner

Der er afsat 100 mio. kr. til indsatsen, hvilket er noget mindre end tidligere initiativer.

Boligorganisationernes rolle i integrationsindsatsen

I de senere år har boligorganisationerne i stigende grad fået og taget en aktiv rolle i de boligsociale indsatser og dermed også i integrationsindsatsen. Overordnet indtager boligorganisationerne to typer af roller:

1. Boligorganisationen som initiativtager i integrationsindsatsen

Et eksempel herpå er *beboerrådgiverordningen*, som de fleste steder er forankret i de lokale boligafdelinger. I 62 af landets almene boligområder er der således tilknyttet en beboerrådgiver, der er finansieret af boligforeningen og kommunen med støtte fra Landsbyggefonden. Derudover har flere boligorganisationer ansat beboerrådgivere herunder socialrådgivere i lignende stillinger, som er finansieret over huslejen.

En igangværende Evaluering af beboerrådgiverfunktionen (NIRAS Konsulenterne, 2005) viser, at integration er et helt centralt tema såvel for beboerrådgivernes arbejde, som for beboerne og de øvrige samarbejdspartnere.

Et andet eksempel på boligorganisationen som initiativtager til en integrationsindsats er tilvejebringelsen af helhedsplaner. Boligorganisationerne har gennem en årrække udarbejdet og realiseret helhedsplaner for deres lokale boligafdelinger med støtte fra Landsbyggefonden. Igennem perioden er der sket en ændring, således at fokus har flyttet sig fra den fysiske genopretning til en mere bredspektret bolig-social indsats, herunder også integration. Samtidig har der i løbet af den samme periode været en tendens til en forstærket social og geografisk opsplitning af samfundet, som medfører en koncentration af de svage grupper og etniske minoriteter i dele af det almene byggeri. I forlængelse heraf har nogle af de nyere helhedsplaner netop særligt fokus på integration.

2. Boligorganisationen som samarbejdspartner og interessant i integrationsindsatsen

En række af de almene boligområder har i de senere år været omfattet af større helhedsorienterede indsatser som byudvalgsindsatserne, kvarterløft mv. Her har boligorganisationerne haft en rolle som vigtig samarbejdspartner for den statslige/kommunale indsats. Eksempler herpå er boligorganisationernes aktive deltagelse i lokale byudvalg og styregrupper, fælles sekretariater mv.

I nogle af de områder, hvor der er flere boligorganisationer eller afdelinger involveret, har man i nogle tilfælde oplevet barrierer, fordi boligorganisationerne ofte har været konkurrenter i stedet for samarbejdspartnere. Men der er også gode eksempler på både vilje og handlekraft i forhold til et frugtbart samarbejde mellem forskellige boligorganisationer og afdelinger i områder, hvor integration er et af de centrale temaer i indsatsen (Brøndbystrand) (SBI og NIRAS Konsulenterne, 2005,) og Nørremarken i Vejle (NIRAS Konsulenterne og Pluskontoret, 2006).

Seneste udspil, der underbygger boligorganisationernes aktive deltagelse i integrationsindsatsen, er de nye støttemuligheder via Landsbyggefonden. Her har boligorganisationerne i samarbejde med kommunerne mulighed for at søge midler til en social og forebyggende indsats inden for en ramme på i alt 600 mio. kr.

Hvordan foregår integrationsindsatsen?

Formålet med en integrationsindsats i et belastet boligområde kan ansues ud fra et dobbeltperspektiv – et udefra-perspektiv og et indefra-perspektiv (Mazanti, 2002).

Som eksempelvis evalueringen af beboerrådgiverfunktioner har vist, oplever mange beboere, at deres kvarter i offentligheden får et dårligt image som fx '*socialt belastet*'. Men set fra beboernes synsvinkel er boligkvarteret først og fremmest et bosted, som langt de fleste er tilfredse med. (NIRAS Konsulenterne, 2005).

Ofte er problemerne og mulighederne i et indefra perspektiv nogle helt andre, end dem omverdenen har fokus på. Grundlaget for udefra-perspektivet er typisk statistiske kilder, forskning, udredninger mv. Men også mediernes ofte negative billede af de almene boligområder er med til at tegne udefra-perspektivet.

Ofte vil boligorganisationernes udgangspunkt for eksempelvis en integrationsindsats være indefra-perspektivet med den begrundelse, at 'de har de beboere de har' (NIRAS Konsulenterne, 2005), mens eksterne samarbejdspartnere, som kommunen, ofte anlægger et udefra-perspektiv, som fx indebærer en aktiv indsats rettet mod en ændring i beboersammensætningen.

Et andet aspekt, som er væsentligt i forbindelse med integrationsindsatsen i de almene boligområder, er, at der i de fleste boligsociale indsatser fokuseres på et afgrænset geografisk område. I de statsstøttede projekter er der således ofte et krav om områdeafgrænsning, for at der kan opnås støtte.

I forhold til integrationsindsatsen kan denne områdefokusering medvirke til, at indsatsen kommer til at vende sig indad i området. Dermed kan den virke bremsende for områdets integrering i det omkringliggende bysamfund. Netop sammenhængen med den omgivende by er i fokus i nogle af projekterne under den særlige byfornyelsespulje (NIRAS Konsulenterne og SBI, in press), hvor der tages udgangspunkt i en styrkelse af de kulturbærende institutioner i bydelen.

Beboerrådgivernes integrationsarbejde

Som det fremgår af ovenstående, sker boligorganisationernes primære integrationsindsats gennem beboerrådgiverordningen.

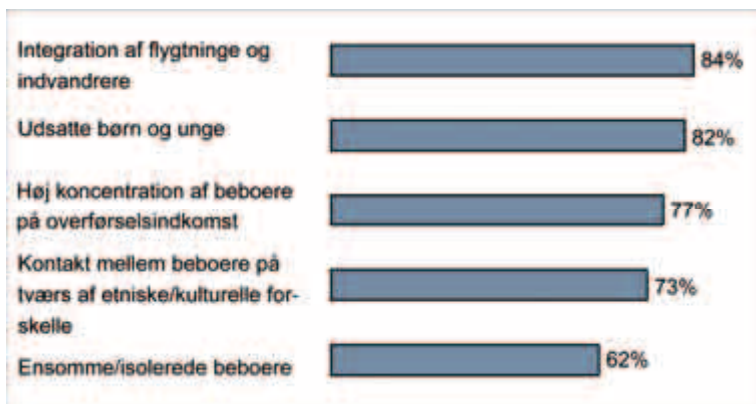
I de to første byudvalgsperioder frem til 2002 fik omkring 100 boligområder støtte fra regeringen til ansættelse af beboerrådgivere og iværksættelse af sociale aktiviteter. I 2002 blev der skåret ned i den økonomiske støtte til beboerrådgiverordningerne, der således skulle ophøre med udgangen af året. I 2003 blev der imidlertid iværksat en ny beboerrådgivningsordning, som gælder for perioden 2004-2008. Ordningen finansieres af Landsbyggefonden med op til 50 % af udgifterne til beboerrådgiverordningen i et område, mens den pågældende kommune og det lokale boligorganisation minimum finansierer de resterende 50 % i fællesskab.

I de første perioder drejede indsatserne sig især om at sætte gang i en række boligsociale aktiviteter. I mange boligområder var beboerrådgivernes primære opgave således at støtte udviklingen af aktiviteter. Udviklingen i beboerrådgiverfunktionerne har ikke været ens i de omfattede boligområder, men tendensen mod, at de har en mere koordinerende rolle, ser ud til at være generel for alle områder. Især i de store boligområder, hvor der er mange typer (sociale) indsatser i gang, fungerer beboerrådgiveren som det koordinerende og formid-

lende led i den samlede indsats. Men i nogle boligområder har beboerrådgiveren stadig primært fokus på igangsættelse og understøtning af beboeraktiviteter.

I dag er beboerrådgiverordningen således en veletableret funktion i 62 boligområder over hele landet. Her indgår de som en del af en brede spektrum indsats, der har til formål at modvirke den sociale og kulturelle segregering, som er særligt tydelig i disse områder. Beboerrådgiverne varetager koordineringen af projekterne, der tager udgangspunkt i en helhedsorienteret og tværgående tilgang, med det mål på sigt at skabe selv bærende lokalområder.

I forbindelse med evalueringen af beboerrådgivningsfunktionerne blev beboerrådgiverne spurgt om, hvad der er de 5 vigtigste problemstillinger i boligområderne. Som det fremgår af nedenstående figur ligger 'etnisk integration' øverst på listen tæt fulgt af 'udsatte børn og unge', der i høj grad også omfatter børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk. Desuden optræder 'kontakt mellem beboere på tværs af etniske forskelle' på top-5 listen over problemstillinger i boligområderne.



Figur 10. Beboerrådgivernes top 5 liste over de vigtigste problemstillinger i boligområderne. Kilde (NIRAS Konsulenterne 2005).

Men Integration er ikke et entydigt begreb – heller ikke blandt beboerrådgiverne i de 62 almene boligområder. Resultater fra selvevalueringen af beboerrådgiverfunktioner peger på, at beboerrådgiverne i angivelsen af deres forskellige aktiviteter skelner mellem social integration og etnisk integration som to forskellige indsatsområder.

Det, som ser ud til at kendetegne arbejdet med indsatsområdet 'social integration', er aktivitetstyper relateret til rådgivning og etablering af væresteder, caféer og værksteder. Disse aktiviteter henvender sig til alle beboere på tværs af etniske grupper i boligområdet.

Heroverfor viser selvevalueringerne, at indsatsområdet 'etnisk integration' især omfatter opkvalificerende aktivitetstyper som undervis-

ning, lektiecafé, foredrag, debat og møder med beboerne. Her er målgruppen for aktiviteterne specifikke minoritetsgrupper som fx fritids- eller samfundsoplysende aktiviteter for kvinder med anden etnisk baggrund end dansk.

I forhold til denne skelnen mellem de to former for integration har drøftelser i beboerrådgivernes sparringsgrupper i forbindelse med førnævnte evaluering bl.a. sat fokus på spørgsmålet om, hvornår etniske integrationsindsatser, som fra starten var tænkt som midlertidige brobyggeraktiviteter, bliver segregerende frem for integrerende? Dilemmaet har gjort, at nogle beboerrådgivere fokuserer på den sociale integration i boligområdet for på denne måde at rette integrationsindsatsen mod alle beboergrupper frem for enkelte etniske minoriteter.

I forbindelse med Evalueringen af beboerrådgiverfunktionerne er der også gennemført en trivselsundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af beboerne i de 62 boligområder. Resultaterne af undersøgelsen viser, at én af hovedudfordringerne for beboerrådgiverne i den boligsociale indsats er at skabe kontakt og dialog på tværs af de forskellige etniske grupper. Denne udfordring peger på, at social integration er ligeså vigtig som etnisk integration og endog måske et mere rummeligt begreb end etnisk integration set i et boligsocialt perspektiv, hvor majoritetsdanskere i traditionel forstand i nogle af de store 'ghettoområder' ofte udgør en minoritet.



Lokalt beboerdemokrati i den almene boligsektor – baggrund, funktion og udfordringer

Lotte Jensen

Københavns Universitet

Indledning

Det danske beboerdemokrati er unikt efter international målestok. Ingen andre steder er den sociale boligpolitik forenet med den grad af beboerfunderet lokal selvforvaltning, som vi kender det i den danske lovgivning. I visse dele af den almene sektor – de almene andelsboligforeninger – stammer dele af den demokratiske konstruktion helt tilbage til starten af forrige århundrede. I andre dele er systemet udviklet fra 70'erne og frem. Beboerdemokratiet er i dag et stykke lovsikret lokalt demokratisk selvforvaltning møntet på de godt 7400 almene boligafdelinger i Danmark³. Givet udviklingen i beboersammensætningen i de forskellige boligformer betyder det, at beboerdemokratiet som styreform retter sig mod og som livsform baserer sig på andre segmenter af befolkningen end dem, der normalt sætter den politiske dagsorden og deltager i partier, organisationer m.v.

I dette kapitel belyses på baggrund af eksisterende data⁴, hvordan det lokale beboerdemokrati virker, samt hvilken funktion det har for

³ Beboerdemokratiet er gældende såvel på det lokale plan (afdelingsdemokratiet) som på selskabsplanet, hvor selskabernes beboere vælger flertallet af bestyrelsens medlemmer. Dette kapitel fokuserer på afdelingsdemokratiet, som er direkte knyttet til den enkelte byggeset og dermed til de almene beboeres hverdagsliv, boliger og omgivelser. Det betyder, at de formelle forskelle på almene andelsforeninger, selvejende selskaber og garantiselskaber ikke inddrages i diskussionen. (Højlund, 1994, p. 55 ff; Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003, p. 27). Antallet af afdelinger er pr. maj 2003 (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003, p. 10).

⁴ Datagrundlaget er samlet i SBI-rapport 322, 1999: Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor, udført af undertegnede samt Ole Kirkegaard og Dan Ove Pedersen, SBI i 1998-99. Der er ikke siden foretaget landsdækkende forskningsundersøgelser af beboerdemokratiets funktionsmåde. Lokalt har forskellige boligselskaber iværksat egne undersøgelser og initiativer som lejlighedsvis kan inddrages som supplement med de begrænsninger, at de ikke er udført efter samme design og knytter sig til enkelte organisationer.

beboerne, og hvilken samfundsmæssig funktion, det udfylder. Gangen i kapitlet er som følger: Først foretages en opdeling af beboerdemokratiet som styreform (de formelle regler) og livsform (den faktiske praksis). Derpå opridses udviklingen i styreformen og de i dag gældende rammer for beboerdemokrati som livsform. Efterfølgende illustreres beboerdemokratiets faktiske funktionsmåde, som det kommer til udtryk i datamaterialet. Til slut diskuteres beboerdemokratiets fremtid samt relationen mellem beboerdemokrati og samfund.

Beboerdemokrati som styreform og livsform

Beboerdemokratiets faktiske funktionsmåde afhænger ikke blot af det lovkompleks, der giver mulighederne for demokratisk selvforvaltning i boligområderne. Af lige så stor betydning er den sociale og politiske kontekst, beboerdemokratiet skal fungere i og den måde, de demokratiske spilleregler og processer fungerer på i det lokale boligområde og den konkrete boligorganisation. Beboerdemokratiet er således både en formel *styreform* – et sæt af rettigheder og regler – og en *livsform* – et resultat af levet liv i boligområder og boligorganisationer. Der er store forskelle på, hvordan beboerdemokratiet opfattes og udøves. Forskellene er såvel regionale som lokale og afhænger af forhold som for eksempel den bymæssige kontekst, bebyggelsens alder, beboersammensætningen i bebyggelsen samt den politiske kultur i boligorganisationen, i dettes forvaltningsapparat og i afdelingen (Jensen, 1997 og Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999). Af disse grunde er det vanskeligt at *generalisere* over beboerdemokratiets faktiske funktionsmåde ude i boligområderne.

Det betyder dog ikke, at tværgående viden om visse grundlæggende træk ved beboerdemokratiet samt beboernes vurderinger og holdninger ikke eksisterer. I det følgende skitseres først *styreformens* væsentligste udviklingstræk og de hovedmotiver, der har ligget bag. Dernæst opridses den viden om beboerdemokratiets faktiske funktionsmåde, som er indsamlet i forbindelse med rapporten '*Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor*.' (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999).

Afdelingsdemokratiet som lokal styreform – væsentlige udviklingstræk

Som nytilkommen inden for beboerdemokratiet i starten af 90'erne kunne man ved kurser og deslige støde på begrebet '*den beboerdemokratiske stige*' (Nue Møller, 1992, p. 12). Begrebet sigtede til den stadig fremadskridende decentralisering af formel kompetence til be-

boerne i de almene boligselskaber. Her præsenteres kort stigens trin, som de kommer til udtryk i lovgivningen.

I 1958 indførtes en hørings- og forhandlingsret for beboerne i almene boligafdelinger ved beslutninger, der i særlig grad kunne anses for at have lejernes interesse. På det tidspunkt var der i de almene andelsboligforeninger allerede beboerrepræsentanter i foreningernes bestyrelser, men uden afdelingen som formidlende led. (Boligselskabernes Landsforening & Lejernes Landsorganisation, 1983, p. 46; Boligselskabernes Landsforening, 1969, p. 92).

I andelsboligforeningerne havde der historisk eksisteret beboervalgte 'kontroludvalg' som mellemlid mellem beboerne i en afdeling og boligselskabet. Men i 1970 introduceredes det egentlige afdelingsdemokrati, hvor beboerne fik ret til at vælge en afdelingsbestyrelse. Ordningen formaliseredes i 1975, og herefter blev ordningen den samme for alle selskabsformer (Boligselskabernes Landsforening & Lejernes Landsorganisation, 1983, p. 47). Afdelingsdemokratiet knytter sig til afdelingen som bebyggelse. Samtidig knytter det sig til afdelingens økonomi, som er adskilt fra andre afdelinger i selskabet og fra selskabets samlede økonomi. Hermed får beboerne på det årlige, obligatoriske afdelingsmøde ret til at vælge en bestyrelse, som har kompetence til at beslutte afdelingens budget, ændringer og udvikling af bebyggelsen.

Med denne lovgivningsændring bliver bebyggelsen et lille samfund, som vælger sin egen repræsentative forsamling. Beboerne godkender på det årlige afdelingsmøde afdelingens regnskab.

I 1984 indføres tillige beboerflertal i de almene selskabers bestyrelser. Ordningerne skal ikke gennemgås her, jfr. kapitlets afgrænsning til afdelingsniveauet.

I 1996 decentraliseres beslutningskompetencen vedr. afdelingernes budget til afdelingsmødet. Indtil da har afdelingens budgetkompetence været reaktiv: at godkende det allerede skete. Nu bliver den proaktiv i og med, at beboerne skal tage stilling til afdelingens fremtidige dispositioner. Samtidig indskrives det i normalvedtægterne, at bestyrelsen har mulighed for at uddelegere kompetence på forskellige områder til beboergrupper. Dette har hele tiden været en mulighed, men det fremhæves nu i lovgivningen. (Bekendtgørelse nr. 838, 20.09.1996, §17 stk. 8.).

De i kapitlets sammenhæng væsentlige træk ved den nuværende kompetencefordeling⁵ er, at beboerne i en afdeling i dag har en række demokratiske rettigheder og muligheder. Følger man Boligselskaber-

⁵ LBK nr. 626, 30.06.2003, kapitel 2.

nes Landsforenings indføring i afdelingsbestyrelsesarbejdet⁶, er den beboerdemokratiske styreform karakteriseret ved to organer: Afdelingsmødet og afdelingsbestyrelsen. Afdelingsmødet holdes obligatorisk mindst en gang om året. Her deltager alle husstande. *Afdelingsmødet* er afdelingens øverste myndighed idet beboerne her vælger en afdelingsbestyrelse, træffer beslutninger om at uddelegere kompetence til undergrupper i bebyggelsen, godkender afdelingens driftsbudget⁷, beslutter om der skal iværksættes forebyggende socialt arbejde, fastsætter afdelingens husorden, bestemmer vedligeholdelsesordningen og forholder sig til udvidelser i råderetten over det lejede (Boligselskabernes Landsforening, 2000, pp. 12-19).

Gennem demokratiteoretiske briller er afdelingsmødet og dets kompetence en udstrakt deltagerdemokratisk styreform. Den af afdelingsmødet valgte *afdelingsbestyrelse* udfærdiger afdelingens budget i samspil med administrationen med baggrund i vedligeholdelses- og fornyelsesbehovet og forelægger dette samt rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse. Afdelingsbestyrelsen påser, at der er god orden i afdelingen og orienteres ved ansættelse og afskedigelse af ejendomsfunktionærer. Ansættelseskompetence såvel som indgåelse af aftaler med tredjepart (f.eks. håndværkere) ligger uden for afdelingsbestyrelsens kompetence (Boligselskabernes Landsforening 2000, pp. 8-11).

Beboernes demokratiske deltagelsesmuligheder er således ganske brede og strækker sig fra klassisk parlamentarisk stemmeret og opstillingsret til deltagelse i både generelle beslutninger om afdelingens økonomi udformning og liv som mere afgrænsede aktiviteter knyttet til f.eks. børn, miljø, ældre eller kultur. Lovgivningen sikrer således udstrakt mulighed for både direkte og indirekte indflydelse på afdelingen. Som ovenfor pointeret, er der dog ikke noget entydigt forhold mellem de formelle rettigheder og beboerdemokratiets faktiske funktionsmåde. Det skyldes forskellige forhold. Ovenfor er nævnt geografiske og organisatoriske forskelle mellem selskaber og afdelinger.⁸ Hertil kommer den sociale, politiske og markeds-mæssige kontekst, demokratiet konkret opererer i, både på landsplan og lokalt. De socia-

⁶ Boligselskabernes Landsforening. (2000). *Valgt ind i afdelingsbestyrelsen – og hva'så?* København: Boligselskabernes Landsforening.

⁷ Det kan også besluttes, at regnskabet fra det forløbne år skal forelægges til godkendelse.

⁸ En undersøgelse af fire almene afdelinger fordelt på to forretningsførerselskaber afdækker således betragtelige forskelle i politisk kultur og demokratisk praksis blot inden for Københavnsområdet. (Jensen, 1997). På landsplan gav undersøgelsen (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999 p. 121) et aktørbase-ret belæg for de regionale forskelle i tilgang til demokratiet.

le variable tages op i forbindelse med belysning af data nedenfor. Men ser vi på beboerdemokratiet som samlet demokratisk styreform, er det ikke entydigt, hvad det er for en rolle, beboerne inviteres til at spille i beboerdemokratiet. Derfor er det også mere komplekst end umiddelbart antaget at vurdere beboerdemokratiets succes, problemer og udfordringer, da disse må sættes i forhold til ambitionerne med styreformen. At dette ikke er så enkelt skyldes, at forskellige demokratiforestillinger er aflejret ovenpå hinanden i historiens løb.

Demokratiforestillinger og beboerroller indbagt i beboerdemokratiet

Afdelingsdemokratiet blev indført efter pres fra lejernes landsorganisation for at sikre beboerne indflydelse vis à vis udlejerens: boligselskabet. Tanken fra lejerorganisationernes side var, at beboerdemokratiet skulle være en interessekanal, hvorigennem deres medlemmer var sikret brugerindflydelse⁹. Anderledes med boligselskaberne. Her var intentionen, at beboerne skulle inddrages i styrelsen af boligorganisationerne og dermed blive deres egne udlejere. Man var således enige om ønskeligheden af lokal demokratisk indflydelse, men ikke om det grundlæggende formål: mobilisering af lejerne i en *brugerbevægelse* eller kooptering af beboerne som '*medborgere*' med ret til at deltage i ledelsen af deres egen afdeling og dermed et tilsvarende ansvar. Boligselskabernes model gik af med sejren. Gennem den nye konstruktion blev modsætningsforholdet mellem udlejer og lejer dermed institutionelt ophævet og de to beboerroller - brugeren og medborgeren - blev fusioneret. Beboeren blev nu defineret som medlem af et lille samfund, som vedkommende havde indflydelse på gennem repræsentative ordninger. Det blev således beboerens ansvar at være med til at styre boligområdet, og såvel opbakning og ideer som utilfredshed og konflikter skulle nu kanaliseres igennem de politiske processer på det lokale plan. De individuelle brugerpræferencer blev dermed absorberet i kollektive beslutningsprocesser og beboeren på denne vis tvunget til at se sine egne interesser i lyset af hele bebyggelsen som lokalsamfund.¹⁰ Det lille 'os' og ikke bare det lille 'jeg'. Konstrukti-

⁹ En sådan grundlæggende lejerindflydelse kendes fra Sverige, hvor Hyresgästforeningen har udtrakt forhandlingsmonopol i huslejeafstøtelsen og dermed konstituerer en stærk brugerindflydelse. (Bengtsson, in press)

¹⁰ Det danske beboerdemokrati adskiller sig fra organiseringen af socialt boligbyggeri i resten af Skandinavien netop ved denne kollektive demokratiske organisering og forudsætningen om det enkelte boligområde som lokalsamfund med økonomisk og politisk skæbnefællesskab (Bengtsson et al., in press)

onen integrerede endvidere afdelingerne i den politiske fødekæde til selskabernes bestyrelser og videre til den samlede boligbevægelses organer og fora, en udvikling der forstærkedes i og med beboerflertalsordningen i selskabsbestyrelserne i 1984. Dermed blev beboerrollen potentielt strakt ud til en bevægelsesrolle, hvor sigtet var den nationale politiske arena. Samlet set sammenbakte beboerdemokratiets tidlige udviklingshistorie tre forskellige beboerroller med en stadig bredere relevansstruktur: familien og lejligheden; det lille samfund (afdelingen) og den nationale boligpolitiske scene (boligbevægelsen). Det er ikke ensbetydende med at den enkelte beboer har haft denne treenighed klart for sig eller har følt sig forpligtet af et nationalt endsige lokalt fællesskab blot i og med at have fået en nøgle til den nye lejlighed. Men det lokale beboerdemokrati som styreform og den nationale boligbevægelse som korporativ interessevaretagelse bygger på, at beboeren ser ud over jeg-perspektivet. Allerede disse tre mulige beboerroller åbner op for forskellige succeskriterier for beboerdemokratiets funktionsmåde. Er det 'godt nok', når beboerne er glade for deres egen bolig? Eller skal der mere til? Og hvor meget? At beboerne er tilfredse med det, der foregår, uden at de selv deltager? At de kommer til afdelingsmøderne? At de forstår og forholder sig til budgetter og planer? At de melder sig til aktiviteter?

70'ernes lovgivning var informeret af et repræsentativt demokratisyn og lagde vægten på afdelingsbestyrelserne, som også blev krumtappen for de interne uddannelses- og kursusaktiviteter i boligbevægelsen. Samlet set producerede 70'ernes lovgivning og 80'ernes praksis, hvad man kan kalde et *bestyrelsesdemokrati*. Succeskriteriet er her – som i det 'store' demokrati –, at der er villige og kapable kandidater, at der møder folk op på valgdagen, og at valget foregår frit og fair og dermed har legitimitet blandt vælgerne. Hvis de er utilfredse, må de selv stille op næste gang eller stemme nogle nye ind. Vurderet på dette grundlag kan en undersøgelse af beboerdemokratiet i 1990 (Boligselskabernes Landsforening, 1990¹¹) konkludere, at

'Det almennyttige beboerdemokrati er ikke et "superdemokrati" som det kendes fra særlige bofællesskaber blandt ligesindede og meget velartikulerede mennesker. Det almennyttige beboerdemokrati er derimod et meget udbredt og bredt fundament overalt i landet. Det skal ikke sammenlignes med bofællesskabet som de sjældne. Det skal måske i højere grad sammenlig-

¹¹ Undersøgelsens data er 5 selskaber i Esbjerg, spørgeskemaer til samtlige BL-medlemmer om formelle forhold samt om administrative forhold og spørgeskemaer til en stikprøve af afdelinger, der på forhånd havde indvilliget i at deltage samt endelig spørgeskemaer til en stikprøve på 1050 medlemmer af bestyrelser og afdelingsbestyrelser (Boligselskabernes Landsforening, 1990, pp. 15-19).

nes med demokratiet i fagforeninger, demokratiet i folkeskolen, demokratiet i Brugsen, demokratiet i partiforeninger o.s.v. I den sammenligning står vi os godt (..).

Det er de klassiske bestyrelsesdemokratiske parametre: andelen af afdelinger, som har valgt bestyrelse (82 pct.), andelen af beboere, der deltager i afdelingsmøderne (ca. 1/3) og andelen af beboere, der er tilfredse med boligforeningens eller – selskabets ledelse og administration (80%), der borger for denne konklusion. Resultaterne (..) viser en rimelig tilslutning til beboerdemokratiet – større end de fleste tilsvarende systemer kan opvise. Der er en meget stor grad af tilfredshed med boligforeningernes måde at lede og administrere på.’ (Boligselskabernes Landsforening, 2000, p.13).

Reformen af lovgivningen i 1996 indstifter en ny demokratiforestilling. Det er nok for meget sagt – med formuleringen fra den ovenstående undersøgelses konklusion – at beboerdemokratiet nu bliver til et ”superdemokrati” for særlige bofællesskaber. Men ændringerne afspejler et bemærkelsesværdigt ambitionsløft, når det gælder den almindelige beboers involvering. Det hidtidige fokus på afdelingsbestyrelserne bliver erstattet af et mere deltagerorienteret demokratisyn, hvor tanken er, at beboerne skal ned fra tilskuerrækkerne og tage del i det lokale politiske og sociale liv, hvorpå de nu sikres øget indflydelse. Et af resultaterne i 1990-undersøgelsen (Boligselskabernes Landsforening, 1990, p. 11) var at ’ Alle grupper af adspurgte er utilfredse med beboernes deltagelse og mest utilfredse er de, som har det direkte inde på kroppen – de valgte afdelingsbestyrelsesmedlemmer. Flertallet af alle grupper tror, at det er muligt at øge beboernes deltagelse’. Rationalet bag lovændringen er, at øget indflydelse giver øget ansvarsfølelse og deltagelse.

Reformen lægger dermed to nye rolleaspekter til: *basisdemokraten*, som kan møde op til afdelingsmøderne og være med til at beslutte ganske vidtgående om afdelingens finanslov og de større projekter. Hertil kommer den *kollektive bruger*, som kan få indflydelse på funktionelt afgrænsede områder: legepladsen, grøn affaldssortering, beboerhus, sociale aktiviteter osv. Denne udvikling i den beboerdemokratiske styreform understreger opfattelsen om boligafdelingen som et fællesskab, ja den *forudsætter*, at beboerne opfatter sig selv som en del af et lille samfund, som de har lyst til at investere tid og ressourcer i for at få et godt hverdagsliv for sig selv, deres familier og naboer. Samtidig definerer og understreger lovgivningen det funktionelle fællesskab: børnefamilierne, de ældre, de miljøinteresserede osv. som en relevant og legitim afgrænsning af interessen for fællesskabet i beboerdemokratiet.

Samlet set er det ikke for meget sagt, at beboerdemokratiets historie har øget ambitionsniveauet, når det gælder beboernes demokratiske deltagelse og interesse. Fra at være først et hørings- og siden et formelt repræsentativt system er beboerdemokratiet nu en meget bred størrelse, som fletter lokale politiske og sociale processer sammen. Denne udvikling øser af flere kilder. Den ene kilde kommer fra boligselskaberne selv og afspejler et ønske om at give den kollektive medbestemmelsesret reelt indhold for den enkelte beboer og ikke blot for bestyrelsen. Sammen med udviklingen i den individuelle råderet kan demokratiseringen ses som et forsøg på at forbedre den almene sektors konkurrenceevne over for ressourcestærke beboere med ejerboligen som alternativ ud fra antagelsen af, at indflydelsen på egen bolig er et uafviseligt konkurrenceparameter i dag, samtidig med at den kollektive indflydelse på området er et 'value added'.

Den anden kilde er socialpolitisk. Fra og med byudvalgsarbejdet i 1991 og op gennem 90'ernes bypolitiske og boligsociale tiltag er det blevet en udbredt antagelse, at boligområdets beboere er medproducenter af det sociale liv i boligområderne, og beboerne og deres organiserede aktiviteter i boligområderne udgør en social og organisatorisk kapital, som de centrale beslutningstagere kan bruge, når boligsociale problemer skal adresseres.

Man kan således sige, at den almene sektor og myndighederne begge har haft interesse i og presset på for at udvikle beboernes engagement, mens presset fra neden – fra beboerne selv - ikke har været den resulterende kraft i udviklingen.

Beboerdemokratiets funktionsmåde ved årtusindskiftet – hvad ved vi?

I 1998-99 udførte SBI og Københavns Universitet en undersøgelse af beboerdemokrati og forvaltning i Danmark.¹² Undersøgelsens metode åbnede afdækning af såvel adfærds- som tolkningssiden af beboer-

¹² Undersøgelsen omfattede en spørgeskemaundersøgelse af 747 beboere i Odense samt fokusgruppeinterviews med repræsentanter for afdelings- og selskabsbestyrelser, administrative chefer, uddannelses- og udviklingskonsulenter samt kommunale embedsmænd fra ti kommuner: København, Tåstrup, Albertslund, Næstved, Odense, Sønderborg, Randers, Århus, Herning og Brønderslev (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, pp. 80-81). De 747 udgør en svarprocent på 71,3. Undersøgelsen i Odense omfatter ikke Vollsmoseområdet, idet området var for atypisk for det almene byggeri på landsplan. De almene afdelinger, som er inkluderet i undersøgelsen, matcher fordelingen på landsplan med hensyn til størrelse og opførelsestidspunkt. Odense blev udvalgt til denne del af undersøgelsen ved at forene storby- og provinsvinkelen på beboerdemokrati. Undersøgelsen blev udført af undertegnede fra KU samt Ole Kirkegaard og Dan Ove Pedersen fra SBI (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 29).

demokratiet ligesom både beboere, valgte beboerdemokrater og den professionelle forvaltning, blev inddraget. Undersøgelsen blev igangsat kort efter den seneste lovændring, som uddelegerede budgetkompetencen til afdelingsmødet og som markerede en øget beboerinddragelse. Undersøgelsens formål var bl.a. at tage temperaturen på en sådan ændrings formodede effekter. Samtidig var det klart, at givet den korte tid, ordningen havde virket, var erfaringsgrundlaget begrænset, og det var derfor især aktørernes foreløbige vurderinger samt deres opfattelser af ordningens fremtidige gennemslagskraft, som dannede grundlag for analysen.

Det klassiske bestyrelsesdemokrati – en relativt velfungerende generationslivform

Undersøgelsens første del var centreret om baggrunds- adfærds- og holdningsdata blandt beboerne i henseende til de klassiske aktiviteter i bestyrelsesdemokratiet: afdelingsmøder, bestyrelseskontakt, information og tilfredshed. En vis sammenlignelighed med 1990-undersøgelsen blev tilstræbt.

Undersøgelsen viste, at hver 3. beboer havde været til det seneste afdelingsmøde. I sammenligning med Boligselskabernes Landsforenings undersøgelse i Esbjerg i 1990 (Boligselskabernes Landsforening, 1990) havde lidt flere (34 pct. overfor 32 pct.) været med. Tendensen var, ligesom i den tidligere undersøgelse, at jo større afdelinger var, jo færre deltagere var der til afdelingsmøderne (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 46).

Ses deltagelsesprofilen gennem erhvervsgruppebriller, udgjorde førtids- og folkepensionister samt andre beboere på overførsler en stor del af deltagerne til afdelingsmødet – ca. 2/3. Uddannelsesmæssigt havde 88 pct. af deltagerne afsluttet deres karriere før studentereksamen. Erhvervsuddannelsesmæssigt havde 43 pct. ingen uddannelse, 30 pct. en faglært uddannelse og 18 pct. specialarbejderkurser. Aldersmæssigt lå tyngdepunktet over de 67 (35 pct.) mens 24 pct. af deltagerne var mellem 40 og 54 og 20 pct. af deltagerne mellem 55 og 66 år. Det er aldersprofilen, der er afgørende for, at de kortere eller ikke-uddannede samt ufaglærte fylder meget i deltagergruppen. De yngre og mere veluddannede er omvendt underrepræsenterede (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 39).

Til disse adfærds karakteristika lagde undersøgelsen en række vurderings- og holdningsspørgsmål møntet på bedømmelsen af den beboerdemokratiske aktivitet i afdelingerne. Undersøgelsen startede med at spørge til boligtilfredsheden. Der var generelt stor tilfredshed med at bo, blandt de interviewede - 62 pct. var meget tilfredse og 31 pct. tilfredse (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskund-

skab ved Københavns Universitet, 1999, p. 42). Udslagsgivende for tilfredsheden var især trygheden ved at færdes, lejlighedens kvalitet og boligområdets udformning. Herefter kom huslejens størrelse boligadministrationens serviceniveau og de øvrige beboere. Muligheden for beboerdemokrati var den begrundelse, som færrest (28 pct.) vurderede som meget betydende, og den som flest (27 pct.) vurderede som uden betydning for deres tilfredshed. 34 pct. tilkendte beboerdemokratiet 'nogen betydning', mens 11 pct. ikke vidste, om beboerdemokratiet havde betydning eller ej. Svarene indikerer, at beboerdemokratiet som sådant ikke er ubetydeligt for beboerne, men samtidig også at den demokratiske deltagelsesmulighed, sådan som de konkret erfarer den, ikke er det vigtigste ved at bo alment. (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 42-43).

Af undersøgelsen fremgår det, at de bedst socialt integrerede og tilfredse var overrepræsenterede ved afdelingsmøderne (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 44). Deltagerne i afdelingsmøderne oplevede møderne som åbne. De oplevede, at det var nemt at komme til orde, hvis man ville. Lidt lavere, men dog alligevel betragtelig score, fik debatternes livlighed og fornemmelsen af, at der blev truffet reelle beslutninger (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 51).

Samlet set trak afdelingsmøderne en pæn skare, som i det store og hele gav udtryk for tilfredshed med deres mulighed for deltagelse. Desuden opfattede beboerne sig tilstrækkeligt informerede forud for mødet, endskønt mange ikke opfattede materialet som specielt interessant (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 50).

Ser vi på beboernes syn på deres valgte repræsentanter – afdelingsbestyrelserne – blev de i vidt omfang set som tilstrækkeligt informative og imødekomende over for kritik – en indikation på tilfredshed med bestyrelserne. Samtidig sporede en tendens til, at bestyrelserne lukkede sig lidt om sig selv. 16 pct. af beboerne havde selv lyst til at deltage i afdelingsbestyrelsesarbejdet, og af disse begrundede over halvdelen interessen med interesse for området som helhed og mere indflydelse på boligområdet, mens interessen for 'særlige emner' ikke motiverede i lige så høj grad (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, pp. 52-53). For de, der ikke ønskede at deltage i afdelingsbestyrelsesarbejdet, var de vigtigste begrundelser fravær af tid og interesse snarere end utilfredshed med den måde, arbejdet foregik på (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 53).

Beboernes vurdering af deres muligheder for at sætte ting i gang i boligområdet var ikke meget overvældende, idet 23 pct. mente at mulighederne var tilstrækkelige og 21 pct. nogenlunde.

Kun 12 pct. havde været med til noget sådant, og her scorede aktiviteter for børn klart førstepladsen. Det gjaldt i øvrigt også blandt de 32 pct., der kunne tænke sig fremover at være med. Ellers var det især grønne områder, legepladser og ældreaktiviteter, der interesserede. Det er i denne gruppe af aktive beboere, vi finder flere yngre, flere kvinder og flere beboere med anden etnisk oprindelse, mens vi blandt bestyrelsesmedlemmerne finder flere mænd og også flere ældre (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet 1999, p. 54; 59; 64).

En profil af beboernes deltagelse så således ud:

Tabel 5 Andel af interviewede beboere, som deltager i forskellige aktiviteter 1999.

Deltager i:	% af interviewede	Antal
1. Kun afdelingsmøde	21,4	160
2. Kun organisering af aktiviteter	2,9	22
3. Bestyrelse+ afdelingsmøde	3,7	28
4. Bestyrelse + organisering af aktiviteter	0,4	3
5. Afdelingsmøde + organisering af aktiviteter	4,4	33
6. Bestyrelse + afdelingsmøde + organisering af aktiviteter	3,9	29
7. Ingen deltagelse	62,4	466
Bortfald	0,8	6
I alt	100,0	747

Der er mange mulige karakteristika at knytte til de forskellige grupper, men her skal blot fremhæves nogle vigtige træk (byggende på Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved København Universitet, 1999, pp. 58-71). Det er de ældre danske mænd, der dominerer bestyrelsesarbejdet (pkt. 3), og disse har en stærk erfaringsbasis i fagbevægelsen, lang bokatier, høj bo-tilfredshed og moderat social integration. Så snart bestyrelsesarbejdet kobles med igangsætning af andre aktiviteter, stiger kvindeandelen (pkt. 4 og 6). Kvinderne er i overalt som deltagere i afdelingsmøderne (pkt. 1), såvel som igangsættelse af aktiviteter (pkt. 2). Forskellen på de to profiler er alder og uddannelse og bo-karrierens længde. Det er 'enkeltsagsprofilen' (pkt. 2) der appellerer til de yngre, mere uddannede, kvinder – og her endda også til kvinder, der ikke er født i Danmark. Bo-karrieren er ikke nødvendigvis lang, hvilket er tilfældet hos dem, der kun kommer til afdelingsmøderne. Disse har også høj bo-tilfredshed. Blandt de, der alene har været med at organisere aktiviteter er erfaringer fra brugerbestyrelsesarbejdet klart over gennemsnitlig.

Blandt de, der er med i det hele – den politiske elite, kan man sige – ser vi også et interessant træk, nemlig at førtidspensionister er overrepræsenterede, ligesom det er her vi finder et relativt højt uddannelsesgennemsnit. Baggrund i fagbevægelse og brugerbestyrelser er markant. Bo-tilfredsheden meget høj. Endelig kan det konstateres, at de der ikke har været til afdelingsmødet på alders- og erhvervserfaringen ligner gennemsnitsbeboeren, men når det gælder organisatorisk erfaring såvel som tilfredshed med at bo, skiller disse beboere sig negativt ud, ligesom de typisk har en kortere bo-karriere end dem, der deltager.

Som øjeblikksbillede betragtet giver spørgeskemaundersøgelsen en forholdsvis positivt billede af beboerdemokratiets funktionsmåde ved årtusindskiftet i en dansk provinsby. Ca. 1/3 af beboerne er med til det ene eller det andet, og tilfredsheden med tingenes tilstand er ganske pæn. Konklusionen ligner den fra 1990. Omvendt kan man sige, at ambitionsniveauet i mellemtiden er opskrevet. Deltagerdemokratiet, både som basis- og brugerdemokrati er blevet koblet på som forventningshorisont. Givet dataindsamlingstidspunktet er det ikke muligt at give en talmæssig vurdering af styringsreformens gennemslagskraft som demokratisk livsform frem til i dag. Vi må her nøje os med at diskutere ud fra de tendenser, der ligger i tallene fra 1999.

Det er væsentligt ud fra et fremtidsperspektiv at notere sig, at der i 1999-materialet er tale om to generationer af beboerdemokrati, der sameksisterer i boligområderne og knytter sig til to forskellige beboersegmenter. Det ene er på vej ud, det andet – måske – på vej ind. Det klassiske bestyrelsesdemokrati med sine 'folkevalgte' og den årlige 'generalforsamling' som en pligt og en del af bo-kulturen og med en erfaringsprofil, der trækker på fagbevægelsen, er i betydelig grad knyttet til de ældre bo-generationer. Deltagelse i denne kultur ledsages af lang bo-karriere og høj tilfredshed med at bo.

Det lader ikke til, at bestyrelsesdemokratiet automatisk reproducerer sig selv. De yngre – fremtidens beboere – tegner en anden profil. Det klassiske bestyrelsesdemokrati appellerer i langt mindre grad til disse beboere. Mange af de yngre og veluddannede indfinder sig ikke, og de der gør, foretrækker afgrænsede aktiviteter, gerne rettet mod børn. Samtidig har de i højere grad erfaring fra funktionelle brugersammenhænge, givetvis i et ret stort omfang fra børneinstitutionerne og skolerne. Som anført, er det ikke, på baggrund af materialets indsamlingstidspunkt, muligt at sige noget om, hvorvidt det yderligere udstrakte deltagelsesdemokrati har stimuleret deltagelsen blandt de yngre beboere og blandt de segmenter, dette demokrati er designet til. Men det kan konstateres, at der i disse år arbejdes yderligere målrettet med at designe deltagelsesadgange for enkeltsagsfolket og med en accept af, at aktive beboere ikke på samme måde som tidli-

gere identificerer sig med det klassiske bestyrelsesdemokrati. Nøgleordet synes at være uddelegering¹³.

Beboerdemokratiets ydre og indre udfordringer.

Ovenstående sammenfatning blev understøttet af undersøgelsens kvalitative materiale indsamlet blandt afdelings- og selskabsbestyrelsesmedlemmer samt ansatte i forvaltningerne på tværs af de 10 kommuner. Her var grundtonen let bekymret i henseende til beboerdemokratiets fremtid. Bekymringerne angik både de ydre og indre betingelser for beboerdemokratiets fremtidige udvikling. Disse skal nedenfor berøres i lyset af de tendenser, der er set siden materialet blev indsamlet.

De *ydre* udfordringer for beboerdemokratiet kan samles under tre punkter: social og etnisk segregering, øget individualisering og politisk pres.

Den *sociale segregering* på boligmarkedet betyder, at der dels bliver større forskel på befolkningens sociale kår mellem boligformerne, og at der inden for den almene boligsektor bliver større forskel på den sociale profil mellem afdelinger. Yderligere er der gennem de senere år sket en etnisk segregation, der gør, at mange boligområder ud over de sociale udfordringer nu også står med en regulær integrationsopgave. Begge disse forhold lægger pres på beboerdemokratiet, fordi dette som politisk styreform stiller krav om et overskud til at opkvalificere og inkludere beboere, der ikke har nogen forudgående politisk-organisatorisk erfaring, er undergennemsnitligt uddannelsesmæssigt funderet og herudover kan have sproglige og kulturelle barrierer. Flere interviewpersoner pointerede, at beboerdemokratiet er designet til en homogen befolkningssammensætning med nogenlunde de samme problemer og interesser. Det kræver store ressourcer at formidle den tværkulturelle viden og forståelse i et boligområde, som gør beboerdemokratiet til en egnet mekanisme til interessemediering på tværs. Disse ressourcer er typisk ikke til stede i pressede boligområder, hvorfor indsatsen afhænger af de professionelle medarbejdere, så som beboerrådgivere eller boligselskabernes egne forvaltningsmedarbejdere. Disse oplevede et stigende behov for kompetencer uden for de traditionelle byggetekniske og regnskabsmæssige områder så som diplomatiske kvalifikationer, ledelseskvalifikationer, formidlingskvalifikationer, håndtering af psykisk syge (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet 1999, p. 119f)

¹³ Se f.eks. Dansk Almennyttigt Boligskab nyhedsbrev, nr. 9, 2005, hvor selskabets rapport om beboerdemokrati omtales.

Som indikeret af det kvantitative materiale er der blandt de yngre beboere ikke samme interesse for bestyrelsesdemokratiet. Det tolkes som et udtryk for en øget individualisering, som aflæses i en afmatning af de sociale bevægelser, organisations- og partimedlemskab osv. En forvaltningsmedarbejder i et større boligselskab satte disse ord på: *'De nye kommer ikke fra fagforeningerne, de kommer helt andre steder fra, og de kommer slet ikke. Det, der er IN hos de unge er ikke holdsport men at stå og pumpe jern foran et spejl. Hvis det går godt, udvikler det sig til selskabelige foreninger eller fritidsaktiviteter og væk fra det at bestemme, for det er for besværligt, og det gør de alligevel oppe i administrationen'* (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 99). Mange af de administrative medarbejdere oplevede en afmatning i interessen for kollektiv beslutningstagning og deltagelse, og at beboerne i vid udstrækning opfattede sig selv mere som individuelle brugere. En chef i et mindre boligselskab udtrykte det sådan: *'Der er ikke interesse for beboerdemokratiet,. Det er blevet for tungt. De vil bare gerne serviceres'* og en chef supplerede med statementet: *Beboerdemokratiet det handler om din egen bolig'* (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, pp. 100-101). Individualiseringen er ikke en ny observation i de almene boligselskaber, hvor man siden 1990 har tematiseret og udvidet den almene råderet for at give mere plads til den enkelte beboers bruger- eller sågar 'kunde' identitet. Det såkaldte *'ejer-gen'* som tidligere boligminister Jytte Andersen lancerede i 90'erne nåede lige at få et institutionelt udtryk i forslaget om *'medejerboliger'*, som fremsattes lige før regeringsskiftet i 2001, og som ikke siden er fulgt op, men i stedet transformeret til forslaget om beboernes ret til at købe deres almene bolig. Individualiseringen gør sig således gældende både blandt beboerne, på det politiske niveau og i boligorganisationernes egen markedsføring.

Individualiseringen er således en af de væsentlige faktorer i det *politiske pres*, som den almene sektor i de senere år er blevet underlagt, og som forsøgslovgivningen om salg af almene boliger illustrerer¹⁴. Argumentationsfiguren i forsøgslovgivningens fremsættelse og begrundelse har været, at den kollektive interessevaretagelse, som beboerdemokratiet udgør, bør erstattes af en mere direkte imødekommelse af den enkelte beboers ønsker. Der udspiller sig i disse år en kamp om at definere, hvordan beboernes ønsker skal fortolkes og bedst varetages, hvor den almene boligsektor kæmper for at varetage individuelle ønsker inden for den kollektive ramme, som beboerdemokratiet udgør, mens regeringen heroverfor har fortolket salg af almene boliger som den ultimative råderet. En medvirkende årsag til den me-

¹⁴ For analyse af forsøgslovens baggrund og forløb, se (Jensen, 2006).

re ideologisk betonedede anfægtelse af beboerens kollektive politiske rolle er uden tvivl den i 70'erne etablerede sammensmeltning af beboerdemokratiet som lokal interessevaretagelse og national rekrutteringsbase for boligbevægelsens korporative indflydelse. Denne sammenkobling fremmer, at beboerdemokratiet udefra bliver set som politisk kadreorganisering, således at det ikke, som tilfældet var tidligere, pr. definition bliver fortolket som et universelt positivt gode. I dag skal beboerdemokratiet således på ny begrundes ideologisk, både over for beboerne og for den politiske omverden. Og det skal ske i en tid, hvor politisk deltagelse ikke er på mode.

Til disse tre ydre udfordringer følger der sig flere indre.

Den ene er generationsskifteproblematikken blandt de beboervalgte. Den anden er demokratiets professionalisering og det administrative generationsskifte. Den tredje er samspillet mellem det politiske og det sociale i boligområderne.

Som vist i den kvantitative beboerundersøgelse er afdelingsbestyrelserne solidt plantet i det grå sølv og mange bestyrelser står, inden for en overkommelig årrække, over for et generationsskifte. Det kan visse steder være et problem, at meget erfarne beboerdemokrater har vanskeligt ved at give slip på deres 'livsværk' og lade nye kræfter komme til. Begrebet 'solkonger' er ikke ubekendt. Men en endnu større udfordring er at få nye generationer af beboere til at investere tilstrækkelig tid og energi i bestyrelsesarbejdet. En omstændighed, der blev fremhævet i gruppeinterviewene, var effekten af decentraliseringen af budgetkompetencen og større beslutninger fra bestyrelsen til afdelingsmødet (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 137). Her gav nogle af de ansatte udtryk for, at en sådan funktionstømning af afdelingsbestyrelsernes kompetence, når afdelingsmødet skulle 'spørges' yderligere, ville besværliggøre rekrutteringen i fremtiden: Hvorfor skulle folk engagere sig, når der ikke følger magt med, var spørgsmålet. Om dette har holdt stik viser undersøgelsen af gode grunde ikke, men det kan konstateres at større boligorganisationer betragter rekrutteringen som en selvstændig problematik, der skal håndteres (Dansk Almennyttigt Boligselskab, 2005, p. 5). Spørgsmålet er således, om der er nok incitament i bestyrelsesarbejdet, når der ikke følger samme indflydelse med som hidtil. For givet er det, at til trods for styreformens kompetencemæssige decentralisering, er der et behov for afdelingsbestyrelsen som krumtap og tovholder. Omvendt afhænger dette 'problem' af, at de nytilkomne opfatter bestyrelsesarbejdet på samme måde som de tidligere bestyrelsesmedlemmer. Andre politiske kulturer med større vægt på moderne ledelse og delegering kan måske se et mindre problem i afgivelse af kompetence eller ligefrem se det som en forudsætning for at få noget gjort. Forholder det sig således, kræ-

ver det en reformering af den politiske ledelsesopdragelse i den almen boligsektor.

Samtidig med det politiske generationsskifte skal der mange steder efterhånden ske et administrativt, hvor mange af de erfarne ansatte, som har haft beboerdemokratiet som et 'hjerterbarn', faser ud. I fokusgruppeinterviewene var der flere som frygtede, at det ville efterlade et tomrum, fordi administrationen mange steder er '*kulturbærere*' i forhold til demokratiet (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 138). Hermed menes, at der har været tale om en generation, der i vidt omfang har haft ejerskab til beboerdemokratiet som projekt i sig selv og har gjort arbejdet hermed til en livsstil, der rakte langt ud over de 40 timer. Imidlertid er der ikke noget principielt til hinder for, at også nye generationer af professionelle vil kunne understøtte beboerdemokratiet, selvom de ikke er vokset op – eller sammen – med det. Af større betydning er formentlig, at de fremtidige beboervalgte vil være upåklædte i forhold til at udfylde ganske komplicerede og krævende funktioner, lovværk og bestemmelser. Det kan enten lede til et stort uddannelsesbehov og en voldsom efterspørgsel efter politisk opkvalificering og uddannelse – eller til en teknokratisering af beboerdemokratiet. I materialet udtryktes bekymring over, at efterspørgselen efter uddannelse og opkvalificering ikke står mål med det behov, forvaltningen synes der er. Med andre ord har forvaltningen ambitioner på de politisk valgte vegne, som de ikke indfrier ifølge materialet i 1999 (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 117). Står dette materiales formodninger til troende er en stor udfordring for beboerdemokratiet at hindre en afhængiggørelse af et administrativt system, som ydermere ikke pr. kultur og generationsopdragelse ser en værdi i den demokratiske livsform per se, men snarere opfatter relationen som en service-managementrelation: Beboerne skal serviceres, det er det hele.

Endelig har beboerdemokratiet den indbyggede udfordring at formidle mellem det sociale og det politiske liv i boligområderne. De kvantitative data fra 1999 viste, at hovedparten af beboerne opfatter boligområdet som karakteriseret ved mindre grupper, der kender hinanden indbyrdes, mens ideen om det lille samfund, hvor alle kender alle, er mindre fremherskende. Videre er det de beboere, der er socialt integrerede, som deltager mest. Denne observation kan læses begge veje: politikken integrerer socialt – og det sociale integrerer beboerne i politikken. Begge dele kan være tilfældet: man kommer ind i områdets politiske netværk ved at 'kende nogen' og bliver igennem sin politiske aktivitet yderligere socialt integreret. Dette er uproblematisk så længe den anden side af medaljen ikke er en tilsvarende politisk eksklusion af de beboere, der ikke i forvejen er en del af et socialt netværk. Undersøgelsen fra 1997 (Jensen, 1997) indikerede, at de sociale netværk i bebyg-

gelsen både kunne være et gode i forhold til inklusion af flere beboere i demokratiet og et onde, når 'det lille samfund' slår hårdt ned på dem, der stikker af i forhold til det gængse. Ikke mindst i områder med svag social og etnisk integration vil det være en stor udfordring at sikre alle beboere adgang til det afdelingens politiske liv og formidle synspunkter og livsformer mellem parterne. Formidlingen mellem de sociale netværk og den politiske tolerance og forskellighed er således et fænomen, der knytter sig til alle mindre samfund, men udfordringerne ved det skærpes i kritiske sociale situationer.

Afslutning: Beboerdemokrati og samfund – gensidig afhængighed?

På baggrund af eksisterende datamateriale tegner der sig to konklusioner og et diskussionspunkt om beboerdemokratiet og forholdet til det omgivende samfund fremover.

Den første konklusion er, at beboerdemokratiets klassiske livsform – *'bestyrelses- og generalforsamlingsdemokratiet'* – er omstændighederne taget i betragtning velfungerende men også generationsbundet. Det beboer-demokrati, man har kendt siden 70'erne og som knytter sig til beboere, beboervalgte og ansatte med en erfaringshorisont erhvervet i 'bevægelsesdanmark', reproducerer ikke automatisk sig selv. Skal beboerdemokratiet fortsætte i fremtiden, skal det genopfindes af de mennesker, der fremover kommer til som beboere og de professionelle sparringspartnere, som i fremtiden skal varetage de praktiske, administrative og formidlingsmæssige opgaver.

Den anden konklusion er i forlængelse heraf, at beboerdemokratiet som styreform i den almene boligsektor (også) fremover bliver meget afhængigt af udviklingen i det omgivende samfund. Især to tendenser er af stor betydning: den sociale opsplitning og den generelle livsstils-individualisering. Begge tendenser besværliggør udviklingen af en ny beboerdemokratisk livsform, fordi denne kræver indsigt, engagement og overskud, som nogle beboergrupper ikke har, og andre hellere vil investere andre steder end i boligområderne. Beboerdemokratiet er altså en styreform, som der på længere sigt skal gøres en særlig indsats for at bevare som livsform.

På den baggrund kan diskussionspunktet rejses, om der overhovedet er grund til at puste liv i en skrantende demokratisk styreform. Mister verden noget, hvis beboerdemokratiet dør ud sammen med de generationer af folkevalgte og professionelle, som har meningsbelagt det? Det er en anden måde at stille spørgsmålet: Hvordan bidrager beboerdemokratiet til fremtidens samfund? En ofte fremført antagelse er den såkaldte *'klasseværelseshypotese'* (Pateman, 1970), hvorefter 'det lille demokrati' f.eks. på arbejdspladsen skulle tjene som lære-

plads for 'det store demokrati'. Set gennem de briller skulle beboerdemokratiet da være en skole i demokrati, der uddanner samfundsborgere til at slutte op om, deltage og påtage sig ansvar i demokratiet på samfundsniveau. Denne antagelse er ikke testet i beboerdemokratisk sammenhæng. Kun i enkeltstående boligområder er der i 1999-undersøgelsen vidnesbyrd om, at netop beboerdemokratiet har fungeret som politisk mobiliserende i videre forstand¹⁵. Det fremgår af det statistiske materiale, at de krævende funktioner i beboerdemokratiet i relativt høj grad varetages af førtids- og alderspensionister (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 68). Det kan tyde på, at beboerdemokratiet udgør en åben deltagerkanal for borgere uden tilknytning til arbejdsmarkedet. At beboerdemokratiet kan fremme demokratisk adfærd og forståelse i videre forstand kan således ikke udelukkes, men det kræver yderligere undersøgelser at isolere beboerdemokratiets effekter på demokratisk deltagelse. Den mest nærliggende antagelse er, at beboerdemokratiet primært fremmer kapaciteten til at forholde sig til boligområdets udformning og liv.

Ydermere vil effekten af den demokratiske socialisering, der ligger i beboerdemokratiets muligheder, afhænge af de konkrete beboeres oplevelser i og med beboerdemokratiets funktionsmåde, dér hvor de bor. Undersøgelsen i Odense viser, at beboerne samlet set vurderer afdelingsbestyrelsen ret positivt, når det angår dens åbenhed, informationsniveau og imødekommenhed (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 52), ligesom de beboere (ca. 1/3), der deltog i det seneste afdelingsmøde, mente, at det var nemt at komme til orde, at debatten var livlig, samt at der blev truffet reelle beslutninger (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 52). I en beboerundersøgelse året efter, udført af Boligkontoret Danmark i 49 ud af selskabets 56 selskaber og foreninger, er billedet tilsvarende, at beboerne er mere end tilfredse med afdelingsbestyrelsernes arbejde, endskønt de ved ganske lidt om, hvad afdelingsbestyrelsen egentlig laver (Boligkontoret Danmark, 2000). Samlet set giver det et billede af et demokrati, der i hvert fald ikke efterlader de deltagende med dårlige erfaringer med selve styreformen, og af de beboere, der ikke var til sidste møde i Odense-undersøgelsen, giver kun ca. 2 % den begrundelse, at de ikke bryder sig om mødernes form. (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns

¹⁵ I (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999) omtales Sydhavnen i København og boligområderne i Albertslund som områder, hvor den beboerdemokratiske aktivitet var tæt sammenvævet med den partipolitiske. Den svenske afhandling fra 2004 'En skole i demokrati' om brugerbestyrelser i folkeskolen viser imidlertid, at en sådan effekt er svær at konstatere (Jarl, 2004).

Universitet, 1999, p. 73). Omvendt indikerer materialet i øvrigt, samt andre undersøgelser (Dansk Almennyttigt Boligselskab, 2005), at der er reelle deltagelses- og rekrutteringsproblemer allerede i dag og mest sandsynligt også i sigte. Det er derfor på det foreliggende grundlag svært at konkludere, at beboerdemokratiet som styreform fungerer som en skole i demokrati.

Når man alligevel kan sige, at det omgivende samfund også afhænger af beboerdemokratiet bunder det ikke i en eftervisning af klasseværelshypotesen, men i at de social- og integrationspolitiske tendenser, vi har set i de senere år og fortsat vil se, er bygget på den antagelse, at der er 'nogen derude' i boligområderne, der er gribere af regeringens og kommunernes forskellige tiltag, får dem groundet og til at fungere. Århus' tidligere borgmester, Louise Gade, siger f.eks. om integrationsområdet. *'På integrationsområdet kan man som politiker sidde og komme med det ene initiativ efter det andet, Men det rykker ikke, hvis ikke der er nogen i det danske samfund, der vil tage ejerskab for det. Politikerne kan ikke skabe samfundet og dets udvikling. De kan være katalysatorer, de kan komme med ideer'* (Hegelund & Mose, 2006 p. 279). Siden Byudvalgets nedsættelse i starten af 90'erne og de efterfølgende eksperimenter med beboerrådgivere, kvarterløft osv. har de beboerdemokratiske aktører i boligområderne været integrerede parter i implementeringen ude på gulvene. Det er såvel en grundigt undersøgt antagelse inden for implementeringsforskningen såvel som en oplevet realitet blandt politikere og embedsmænd både i kommunerne og ministerierne, at politikken ikke bliver til virkelighed i policyprogrammer og erklæringer, men i 'sandhedens øjeblik' derude hvor den møder borgerne. Derfor er både integrations- og socialpolitikens virkeliggørelse dybt afhængig af eksistensen af en organisatorisk infrastruktur i boligområderne, som den offentlige politik kan gå i dialog med og bygge på. Hvis dette overhovedet skal virke, er beboernes medbestemmelse helt nødvendig. Hvordan kan beboerne inviteres ind i en aktiv rolle til glæde for boligområdet og lokalmiljøet, hvis de ingen indflydelse har på hvordan, eller hvis de føler, at de får trukket samfundsopgaver ned over hovedet? For at skabe både legitimitet og effektivitet omkring den rolle, den almene boligsektor op gennem 80'erne og 90'erne har taget og er blevet tildelt, må de lokale medbestemmelsesformer opretholdes og dyrkes. Beboerdemokratiet må tages ud af skabet og synliggøres som vigtige bidrag til samfundsstyringen, for det er *de facto* dét, de er blevet, og meget sandsynligt også det de i fremtiden vil være. Det har imidlertid været vanskeligt for de almene boligorganisationer at markedsføre sig selv på demokratiet i en årrække. Snarere er demokratiet på én og samme gang taget for givet og omgivet med mange fremtidsbekymringer. I stedet har fokus ligget på at markedsføre de individuelle rettigheder og bevise, at man sætter 'beboeren i centrum' og

ikke kommer og generer dem med fordringer om aktiv deltagelse. Markedssituationen har givet beboerdemokratiet et defensivt præg. Vanskeligheden ved at markedsføre beboerdemokratiet som et gode over for politikere og omverden er ydermere et produkt af det danske systems historiske udvikling, som blev ridset op ovenfor. Brugerdemokratiet, koopteringen i boligorganisationernes ledelse og dermed den korporative kadreorganisation er historisk blevet bagt ind i samme kage. Når boligorganisationerne i en trængt politisk situation eksempelvis argumenterer mod privatisering af almene boliger med henvisning til, at det underminerer beboerdemokratiet, kan det nemt udlægges som et forsøg på at holde hånden over en korporativ struktur, snarere end et forsøg på at fremme beboernes rettigheder og interesser. Beboerdemokratiet som politisk salgsargument har således ikke været legitimt, fordi det har været nemt at formulere alternative måder at imødekomme beboernes individuelle brugerrolle på, som ligger umiddelbart i tråd med individualiseringstendenserne. Og svært at formulere en position, hvor dét at bidrage til demokratisk styring af et lokalområde kan opfattes som en værdi i sig selv. I et sådant klima er det vanskeligt at få øje på argumenterne *for* et skrantende beboerdemokrati. Pointen er imidlertid, at samtidig med at boligbevægelsen og de politiske omgivelser overgår hinanden i at frisætte beboerne fra kollektive forpligtelser, stiger forventningerne til problemabsorberingen og løsningskapaciteten ude i boligområderne. Afhængigheden af den lokale politiske infrastruktur og af den generelle legitimitet omkring den boligsociale rolle er derfor stor og vil blive større. Hvis man derfor skifter de individuelle bruger-briller ud med samfundsbrillen, står det klart, at demokratisk deltagelse i boligområderne kan forstås som et samfundsgode.

Hvis det således antages, at der fortsat er et behov for en beboerdemokratisk livsform, hvis problem er det så at få fornyet og rustet til fremtiden? Et af de temaer, der blev taget op i 1999-undersøgelsen, var, hvis ansvar uddannelsen til beboerdemokratiet er. De lokale selv, selskabet, kommunerne eller måske staten, som udsteder lovgivningen? Det var der delte meninger om. (Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, 1999, p. 138). En diskussion ført videre i disse baner fordrer imidlertid en grundlæggende afklaring af den almene sektors funktion og beboernes faktiske og forventede roller samt rollernes forhold til hinanden. Er beboerne blot kunder i en professionelt boligorganisation, er de brugere af fælles faciliteter, igangsættere af funktionelt afgrænsede aktiviteter, ansvarlige for hele boligområdets funktion og bæredygtighed, medlemmer af en 'bevægelse' eller hvad? Hvad er egentlig deres egne og samfundets forventninger? En diskussion heraf ville nok kaste et formålstjenligt lys over, hvor mange forskellige ting der tales om, når der tales om det ene begreb: beboerdemokrati.

Anvendt litteratur

Anker, J., et al. 2003. *Indflyttere i almene boliger. Økonomiske og sociale forhold*. København: Socialforskningsinstituttet.

Bekendtgørelse nr. 838, 20.09 1996, §17 stk. 8. Normalvedtægter for en selvejende almen boligorganisation.

Bengtsson, B. (in press). Kommunal almännytt och korporativa särinteressen. In Bengtsson, B., Jensen, L., Ruonavaara, H., Annaniassen, E. & Sveinsson, J.R., *Varför så olika? Växjö: Egalité.*

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

Boligkontoret Danmark. (2000). *Beboerundersøgelser 2000*.

Boligselskabernes Landsforening. (1969). *Boligen, Jubilæumsnummer*. København

Boligselskabernes Landsforening & Lejernes Landsorganisation. (1983). *Beboerdemokrati i privat og almennyttigt udlejningsbyggeri: Debatoplæg*. København.

Boligselskabernes Landsforening. (1990). *Beboerdemokratiet: Resultaterne af en BL-undersøgelse Maj 1990*. København.

Boligselskabernes Landsforening. (2000). *Valgt ind i afdelingsbestyrelsen – og hva´så?* København.

Boligselskabernes Landsforening. (2001). *Analyser af situationen på boligmarkedet*.

Boll Hansen, E.; Dahl, A.; Gottschalk, G.; Palsig Jensen, S. (2000): *“Ældre i bofællesskab”*, AKF og SBI.

Børresen, S.K., Lankinen, M., Sveinsson, J.R., Wessel, T., & Öresjö, E. (1997). *Boligpolitik mod segregation*. (TemaNord 1997:544). København: Nordisk Ministerråd.

Christensen, G. 2003. *På udkig efter et lokalt fællesskab*. (By og Byg Resultater 024). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Christensen, G.; Ærø, T. 2003. *Veje til tryghed. Indsatser i boligområder – fra konfrontation til forståelse*. København: Det Kriminalpræventive Råd og Statens Byggeforskningsinstitut.

Christensen, G., Vestergaard, H., & Schou Johansen, A. (2003). *Neighbourhood governance: Capacity for social integration. The Danish case study report*. EU, The Fifth Framework Programme, Improving the human research potential and the socio-economic knowledge base, Governance and the neighbourhood – roles and responsibilities in regeneration (By og Byg notat). Hørsholm.

Christiansen, U., et al. (1993). *Bedre bebyggelser - bedre liv?* (SBI-byplanlægning 65). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Coleman, A. (1985). *Utopia on Trail. Vision and Reality in Planned Housing*. London: Hilary Shipman

Dahl, K. & Storch, J. (2004). *Borgerinddragelse i Gellerup - et perspektiv på erfaringer og muligheder*. Gellerup.

Dalsgaard, M. (1998). *107 skridt videre: En kortlægning af indvandre- og flygtningeprojekter under Byudvalget*. København: Center for Tværkulturelt Boligarbejde.

Dansk Almennyttigt Boligselskab. (2005). *Nyhedsbrev, nr. 9*. København.

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

Engberg, L. A., et al. 2000. *Konsensusstyring i kvarterløft: Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft* (By og Byg Resultater 002). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

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

Gottschalk, G. (1995): *Boligstandarden i plejehjem og andre institutioner*. (SBI-rapport 249). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Gottschalk, G. & Platz, M. (1993): *Modernisering af pensionistboliger i Københavns kommune*. (SBI-byplanlægning 70). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Harloe, M. (1995). *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*. Blackwell. Oxford.

Hegelund, S. & Mose, P. (2006). *Håndbog for statsministre*. København: Gyldendal.

Højlund, B. (1994). *Bo-vilkår og Beboerdemokrati*: (3. udg.). København: Krohns Bogtrykkeri.

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

Integrationsministeriet (in press). Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder: Kommunernes indsatser i udsatte boligområder. *Erfaringer fra 24 kommuner*.

Jarl, M. (2004) *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen*. Kungälv: Grafikerna Livéna AB.

Jensen, L. (1997). *Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor*. København: Det Samfundsvidenskabelige Reprocenter.

Jensen, L. (2006). Danmark – lokal demokrati och nationell korporatism. I: Bengtsson, B. (red.), Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, R. J., *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

Jensen, L., Kirkegaard, O. og Pedersen, D. O. (1999). *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor* (SBI-rapport 322). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Kjeldsen M. (1969). Boligbyggeriet er industrialiseret i lyntempo. *50 års jubilæumsnummer af Beboerbladet Boligen*. København: Fællesorganisationen af almennyttige danske boligselskaber.

Koch-Nielsen, I. & Christensen, I. (2002). *Effekten af den boligsociale indsats over for indvandrere og flygtninge*. (AMID Working Paper Series 16/2002). Aalborg: Aalborg Universitet.

Kommunernes Landsforening. (2002). *En hel løsning? Et debatoplæg om salg af almene boliger*.

Københavns Kommune. (2005). *Boligbarometer*, Juni 2005.

LBK nr. 626, 30.06 2003. *Bekendtgørelse af lov om almene boliger, samt støttede private andelsboliger m.v.*

Mazanti, B. (2002). *Fortællinger fra et sted*. (Ph.d.-afhandling). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Munk, A. 1999. *Byudvalgets boligsociale indsatser*. (SBI-rapport 319). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Munk, A. (1998). *Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer*. (SBI-rapport 305). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Nesslein, T. (1988). Housing; The Market Versus the Welfare State Revisited. *Urban Studies*, vol. 25, pp 95-108.

Newman, O. (1972). *Defensible Space*. New York: Macmillan.

NIRAS Konsulenterne. 2005. *Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008. Fase 1: Før-evaluering*, for Byudvalgssamarbejdet.

NIRAS Konsulenterne, *Bedre image og trivsel i Finlandsparken*. Helhedsplan for AAB-Vejle 2004-2006. Lokaliseret 20060519 på: www.finlandsparken.dk

NIRAS Konsulenterne og Pluskontoret. (2006) *Nørremarken i farver*. Igangværende samarbejdsprojekt mellem tre boligorganisationer i Nørremarken, Vejle.

NIRAS Konsulenterne og SBI. (in press). *Evaluering af den særlige byfornyelsesindsats. 2004-2010*, for Socialministeriet.

Norvig Larsen, J., Skifter Andersen, H., & Kielgast, L. (2003). *Kvarterløft i Danmark: Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002* (By og Byg Dokumentation 040). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

- Nue Møller, J. (1992). *Beboerdemokrati og forvaltning* s 8-20 i Beboerdemokrati og forvaltning. DAB Jubilæumskonkurrence. København: DAB informerer.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PLS og By og Byg. (2001a). *Kommunernes boligpolitik. Spørgeskema- og registerundersøgelse*. København: PLS Rambøll.
- PLS og By og Byg. (2001b). *Kommunernes boligpolitik. Analyse af almene familie- og ungdomsboliger*. PLS Rambøll.
- Rothenberg, J. et al. (1991). *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*, University Press of Chicago.
- SBi og NIRAS Konsulenterne. (2005). *Midtvejsstatus for fem kvarterløft* (SBi 2005:14). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Schultz Larsen, T. (2006). *Neighbourhood effects – ansats til en kritisk refleksion*. Working paper. Roskilde Universitetscenter.
- Skifter Andersen, H. (2006). *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg*. SBi 2006:02. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H., Vestergaard, H. og Hansen, K. E. (2006). *Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger*. SBi 2006:04. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2005). *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*. SBi 2005:10. Statens Byggeforskningsinstitut
- Skifter Andersen, H. (2004). *Virkninger af oprykningsretten i almene boliger*. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen
- Skifter Andersen, H. og Fridberg, T. (2004). *Kommunal boliganvisning i almene familieboliger* - Notat baseret på resultater fra en undersøgelse af fleksibel boliganvisning i almene boliger. Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet
- Skifter Andersen, H. (2003). *Signalement af fem byområder ved starten af kvarterløft 2002* (By og Byg Dokumentation 052). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. & Kielgast, L. (2003). *De syv første kvarterløft: Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002* (By og Byg Resultater 028). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (2003). *Urban sores. On the interaction between segregation urban decay and deprived neighbourhoods*. Aldershot: Ashgate

Skifter Andersen, H. (2002). Erfaringer med boligmarkedet og boligpolitikken i andre lande. *Samfundsøkonomen* 2002:1.

Skifter Andersen, H. (1999a). *Byudvalgets indsats 1993-98: Sammenfattende evaluering* (SBI-rapport 320). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1999b). *Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997* (SBI-rapport 321). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

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

Skifter Andersen, H. (1995) Explanations of Urban Decay and Renewal on the Housing Market – What can Europe Learn from American Research? *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 10 (1), pp. 65-85.

Skifter Andersen H. (1993a): *Hvordan fungerer et ureguleret boligmarked - erfaringer fra USA*, SBI-meddelelse 103, Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1993b): *The Role of Non-Profit Housing in Housing Policy in Northern Europe - the Case of Denmark*, Department of Geography and Urban Studies, Temple University, Philadelphia

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

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

Skifter Andersen H. og Bonke, J. (1980). *Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger I: Boligmarkedet*, København: Lavindkomstkommissionen

Statens Byggeforskningsinstitut & Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. (1999). *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor. SBI-rapport 322*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Tilia, Gitte, Vincenti, Gordon. 2004. *Boligløs eller hjemløs? Om etniske minoriteter på § 94-boformer for hjemløse i København*. København: VFC Socialt Udsatte.

Wacquant, Löic J. D. 1997. *Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto*. International Journal of Urban and Region Research.

Vestergaard, H. (1993). Renovering af de store bebyggelser - kan det betale sig? *Byplan*, 1993, 45(5), 208-213.

Vestergaard, H., et al. (1997). *De 8 modelområder: Evaluering af et byudvalgsinitiativ* (SBI-rapport 288). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H., et al. (1999). *Byudvalgets boligsociale aktiviteter. 20 eksempler*. SBI-rapport 311. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1999). Did general improvement programmes change social conditions at problematic housing estates? Nine Danish examples. In B. Krantz, E. Öresjö, & H. Priemus (Eds.), *Large scale housing estates in Northwest Europe. Problems, interventions and experiences* (pp. 47-64). Delft: Delft University Press.

Vestergaard, H. (2000). *Vapnagård, Helsingør: A changing urban neighbourhood in Denmark. Social exclusion in European neighbourhoods* (CREUE Occasional Paper Series No. 3). Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, Centre for Research on European Urban Environments, CREUE.

Vestergaard, H. (2004). Sociale indsatser i boligområder. In H. Skifter Andersen, & H.T Andersen (red.), *Den mangfoldige by: Opløsning, oplevelse, opsplitting* (SBI 2004:01) (pp. 186-197). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (2005). *Neighbourhood governance - hvad får et bykvarter til at fungere?* Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut. Lokaliseret 20060703 på:

<http://www.sbi.dk/boligforhold/boligomrader/neighbourhood-governance-capacity-for-social-integration/neighbourhood-governance-hvad-far-et-bykvarter-til-at-fungere>.

Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T. & Rasmussen, I.Ø. (1997). *De 8 modelområder: Evaluering af et Byudvalgsinitiativ* (SBI-rapport 288). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Videnscenter for Integration, (2005). *Beskæftigelseskatalog. Beskæftigelsesindsatsen i Byer for alle, Urban og Kvarterløft*. Randers: Videnscenter for integration.

www.aarhus.dk. Internetavisen Jyllands-Posten [28. oktober 2005 – 8.54]. Lokaliseret 20060519 på
http://www.aarhus.dk/aa/portal/lokal/aarhusv/indhold?articleId=22040&_refresh=true

www.aarhuskommune.dk (a). *Urbanprogrammet*. Lokaliseret 20060519 på
http://www.aarhuskommune.dk/portal/borger/flygtninge_indvandrere/urban?_page=urbanprogrammet.emne

www.aarhuskommune.dk (b). *Urbanprogrammet. Indsatsområder*. Lokaliseret 20060519 på
http://www.aarhuskommune.dk/portal/borger/flygtninge_indvandre-re/urban?_page=urbanprogrammet.emne/indsatsomraader.htm

www.inm.dk. *Byer for alle*. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Lokaliseret 20060519 på
<http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=127&n=1&h=27&s=4>

Ældrekommissionen (1982) *Sammenhæng i ældrepolitikken –3. og afsluttende rapport*". Stougaard Jensen, København

Økonomi- og Erhvervsministeriet. (2003). *Ejer, andelshaver eller lejer?* København.

I denne bog er samlet nogle artikler, som med udgangspunkt i hidtidig forskning belyser nogle af den almene boligsektors forskellige opgaver og roller i samfundet. Bogen behandler emner som: Hvorfor er der behov for en social boligsektor? Hvad er den almene sektors rolle i boligforsyningen? Hvordan bruges den af kommunerne? Hvilken rolle spiller almene boligorganisationer i socialpolitikken og integrationen af indvandrere? Hvad betyder beboerdemokratiet?

ISBN 87-563-1277-6

