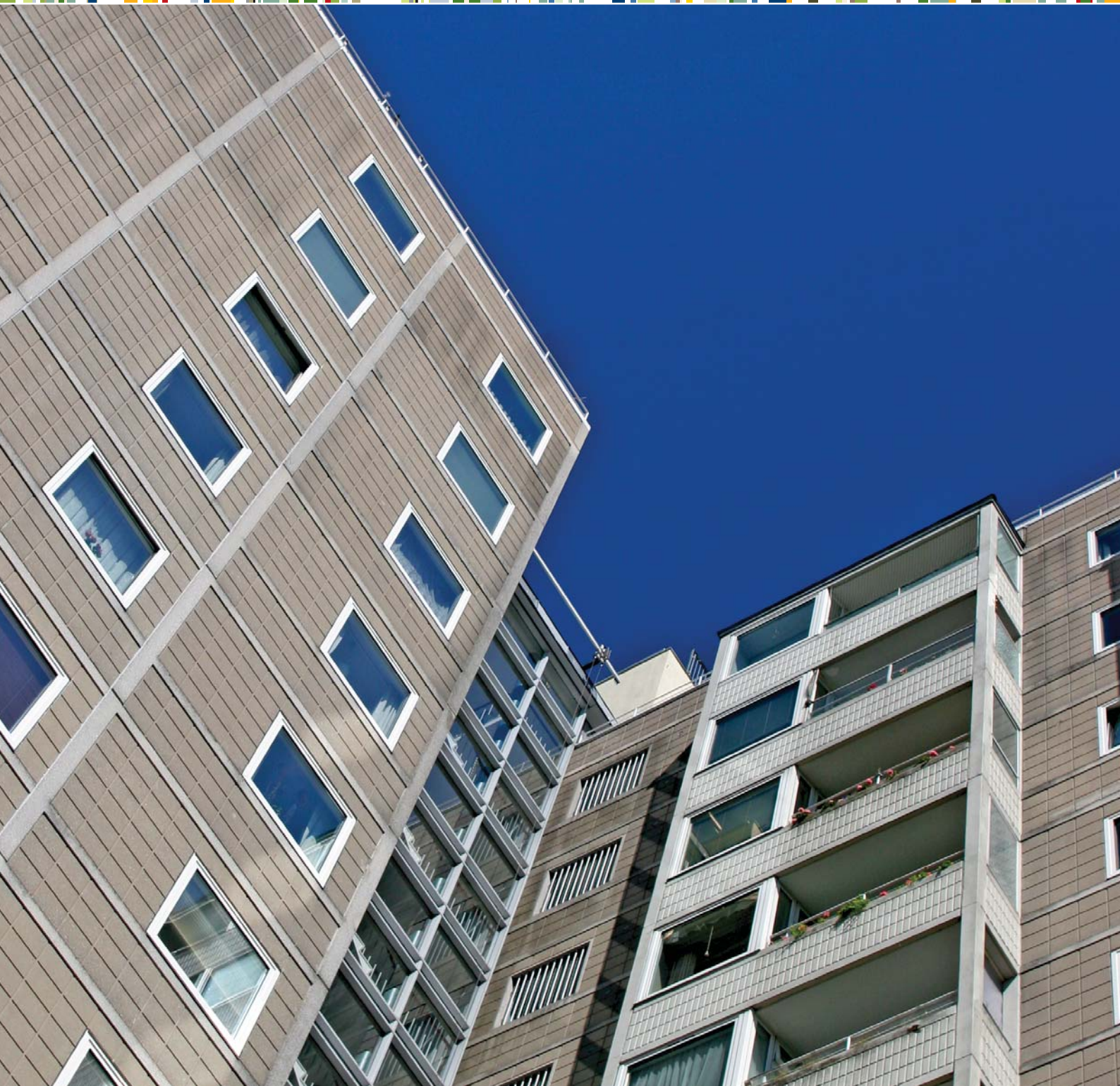


Henrik Christoffersen

Unge brug af boligmarkedet

– hvilke muligheder har de, og hvad er de oppe imod? En institutionel analyse.



AKF's publikationer forhandles gennem boghandelen og AKF,
Nyropsgade 37, 1602 København V
Telefon: 43333400 eller Fax: 43333401
E-mail: akf@akf.dk
Internet <http://www.akf.dk>

© Copyright: 2008 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Copyright omslag: Phonowork. Lars Degnbol

Førlag: AKF
Isbn. nr.: 978-87-7509-843-9
I:\FORLAGET\HC\Unges boligsituation\workingpaper.doc
Marts 2008(5)

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre og formidle samfundsforskning af relevans for det offentlige og især for regioner og kommuner.

AKF's bestyrelse:

Adm. direktør Peter Gorm Hansen (formand), KL
Konst. adm. direktør Lone Christiansen, Danske Regioner
Afdelingschef Thorkil Juul, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Fungerende afdelingschef Ib Valsborg, Finansministeriet
Afdelingschef Anders Lynge Madsen, Velfærdsministeriet
Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet
Kommunaldirektør Marius Ibsen, Gladsaxe Kommune
Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet
Professor Birgitte Sloth, Syddansk Universitet

AKF's ledelse:

Direktør Mette Wier
Administrationschef Per Schrøder
Forskningschef Thomas Bue Bjørner
Forskningschef Hans Hummelgaard
Programchef Olaf Rieper

Forord

Socialministeriet gennemførte i foråret 2006 et udbud vedrørende et forskningsprojekt om de unges boligsituation, og gennemførelsen af projektet blev overdraget til AKF, Anvendt KommunalForskning, i samarbejde med Kuben Byfornyelse Danmark A/S. Projektet blev organiseret, så det falder i to faser, hvor en indledende fase afsluttes med udsendelse af en midtvejspublicering, og hvor en hovedrapport skal foreligge medio 2008. I den første fase har vi undersøgt, hvad det er for forudsætninger, unge skal opfylde for at komme i betragtning til de forskellige boligformer på boligmarkedet, og vi har tegnet et ajourført overordnet billede af, hvordan de unge faktisk bor ved hjælp af registerdata i Danmarks Statistik. Der har desuden været sat særlig fokus på, hvorledes de mere end 50.000 ungdomsboliger anvendes. Endvidere har vi set mere indgående på, hvordan forskellige unge-grupper oplever deres boligsituation, og vi har i den forbindelse interviewet en del unge. Endelig har vi kortlagt de 98 nye kommuners tilgang til problematikken omkring de unges boligforhold. Her har vi stillet en række spørgsmål om indsats og organisering af indsats til kommunerne.

Vi har dokumenteret dette forskningsarbejde i fire arbejdspapirer. Den foreliggende publikation er den ene af disse fire papirer. Alle fire papirer findes oplistet bagest i denne publikation.

Med udgangspunkt i de fire arbejdspapirer er der givet en samlet foreløbig oversigt over problematikken omkring de unges boligsituation i rapporten ”Unge boligsituation – Brudstykker til forståelse af, hvilke muligheder de unge har på boligmarkedet, og hvad de er oppe imod”. Denne rapport er skrevet af Henrik Christoffersen og udsendt af AKF Forlaget.

Henrik Christoffersen

Februar 2008

Indhold

1 Sammenfatning	4
2 Institutioner betyder noget	8
3 De unge og boligmarkedets boligejformer	17
3.1 Boligejformer som institutionelle strukturer.....	17
3.2 Den almene boligejform	19
3.3 Ungdomsboliger	26
4 De unge og oprykningen på boligmarkedet.....	35
5 Samfundsudviklingen og de unges benyttelse af boligmarkedet..	41
6 Decentraliseringen af boligpolitikken. Kommunerne og de unges boligmuligheder.....	44
7 De civile institutioner: Boligorganisationerne og de unges boligmuligheder	46
8 De unge som agenter på boligmarkedet.....	48
Projektet om de unges boligsituation: Delrapporterne	52
Referencer	53
English Summary.....	55

1 Sammenfatning

Ud af Danmarks godt 2,5 millioner boliger er de godt 50.000 eller 2% af boligerne forbeholdt unge som ungdomsboliger. Det er endda ikke alle unge, som ses som den særlige målgruppe for de godt 50.000 ungdomsboliger. Disse boliger er specielt tiltænkt uddannelsessøgende samt unge med særlige behov.

Der er i alt 743.000 unge mellem 18 og 29 år. Godt 300.000 af disse unge er samboende i et parforhold. Tages antallet af unge i denne aldersgruppe som et udtryk for ungdomsgruppens størrelse, er det ensbetydende med, at der findes ungdomsboliger svarende til omkring 10% af alle unge husstande.

Den anden side af sagen er, at den altovervejende del af de unge altså bor i boliger, som ikke specielt henvender sig til unges benyttelse. Når man ønsker at vurdere unges boligsituation og muligheder for at komme til at bo i egen bolig, er det således i høj grad relevant at se på alle de faktorer, som er afgørende i forhold til at opnå bolig i alle dele af den danske boligmasse.

Boligmassen består af boliger med forskellig boligejerform: Almene familieboliger, andelsboliger, ejerboliger herunder ejerlejligheder og private udlejningsboliger. Det er ganske forskellige momenter, som er afgørende for adgangen til at opnå en bolig i disse forskellige boligformer. Man kan tale om, at der råder en mangfoldighed af institutioner, og at det er forskellige institutioner som er afgørende i forhold til at opnå bolig i boligmassens forskellige boligejerformer. Der er statsmagtens institutioner, som virker ved hjælp af love og regler, økonomiordninger etc. Der er markedets institutioner som virker ved hjælp køb og salg. Og der er civilsamfundets institutioner, som udgøres af organisationer som boligorganisationer og

andelsboligforeninger, men også af sociale netværk m.v. og fællesskaber mellem unge om indgåelse af lejemål, private fremlejeordninger etc.

Hver af disse institutioner har deres rationaler, og det er følgelig ganske forskellige tilgange, de unge skal lægge for dagen, når de skal operere succesfuldt i forhold til de forskellige institutionsformer og altså i forhold til de forskellige dele af boligmassen med hver deres boligejerform. De unge skal kende deres ret og møde frem i forhold til de offentlige tilbud. De skal råde over økonomiske ressourcer og være foretagsomme, i stand til at vurdere risici og tage beslutninger, når de skal agere på markedet. Og de skal have bekendtskaber og være i stand til at etablere og udnytte tillidsfulde sociale relationer, når de skal agere i forhold til civilsamfundet.

I rapportens analyse bliver boligmarkedets boligejerformer undersøgt i forhold til, hvorledes statsmagtens institutioner, altså lovgivningen og udfyldningen af lovgivningen, stiller unge i henseende til at opnå bolig. Det er her iøjnefaldende, at statsmagtens institutioner ikke – ud over ungdomsboliginstitutionen – etablerer nogen betydende former for særlig hensyntagen til unges boligbehov. Hvad angår de almene boliger i almindelighed, er der fastlagt en særlig hensyntagen til behovsgrupper udpeget af kommunerne og hovedsageligt bestående af enlige forældre og mennesker med psykiske eller fysiske handicap. I øvrigt fordeles disse boliger efter et ventelisteprincip, hvad der dårligt er i overensstemmelse med unges behov.

Parallelt med denne analyse undersøges, hvorledes markedets institutioner etablerer et sæt af vilkår for, at unge opnår bolig i de forskellige boligejerformer. Markedets logik er særligt rådende i forhold til ejerboligmarkedet. Ejerboliger og specielt ejerlejligheder er attraktive boliger for unge, fordi de for de flestes vedkommende ligger meget centralt placeret og i øvrigt har en form, som passer til mange unges livsform. Der skal imidlertid præsteres en ikke ubetydelig indkomst eller formue for erhvervelse af ejerbolig, hvad der er en definitiv barriere for mange unge. Konsekvensen er, at det kun er en mindre del af de unge under 30 år, som bor i egen ejerbolig.

I og med, at hverken staten som institution eller markedet som institution i sig selv er særligt gearet til at imødekomme hovedparten af de unges boligønsker, må det for de unge være nærliggende i høj grad at orientere sig imod civilsamfundets institutioner og de boligmuligheder, som giver

sig i kraft af civilsamfundets logikker. Her er nærliggende tale om to typer af boligmuligheder:

For det første er både private lejeboliger og andelsboliger relevante boligformer for unge. Disse boliger er for en stor dels vedkommende beliggende i centrene af de større bysamfund, huslejen er ofte moderat, og adgangen til boligerne bestemmes af private udlejere og af andelsboligforeninger, hvor unge har muligheder for at komme i betragtning, ikke mindst hvis de har familie eller bekendtskaber, som kan lede vejen.

For det andet spiller det i praksis en betydelig rolle, at mange unge opgiver at etablere sig som boligbesiddende husstand i traditionel forstand med eget navn på skøde eller lejekontrakt, men finder deres egne ordninger i stedet. Her kan være tale om fremlejeordninger i alle boligmassens boligformer, om kollektivordninger eller udleje af dele af boliger, eller om forældrekøbsordninger. Det er gennemgående sådan, at det fordrer et socialt netværk og evner til at indgå i fælles arrangementer hos de unge at finde gode boligløsninger på denne måde.

I de senere års danske litteratur om betydningen af institutioner i det sociale liv findes flere analyser af, hvad det er for udviklingstræk i velfærdsstaten, som leder til en tiltagende opmærksomhed omkring betydningen af det civile samfunds institutioner. Et af de momenter, som står centralt i denne litteratur, betoner en bevægelse væk fra et forsørgersamfund og i retning af vægtning af aktivering og selvforsørgelse. Institutionelt kommer denne bevægelse til udtryk i et skifte i styringsform fra hierarkisk styring til formelle og uformelle netværk, som bindes sammen af en række fælles forhandlede forestillinger om problemet og problemløsningen. Den offentlige indsats bliver med sådan en udvikling drejet bort fra regelregulering og i retning af terapeutisk indsats i mange former: rådgivning, oplysning, personlig støtte etc.

Når en sådan udvikling også forekommer relevant på det boligpolitiske område, kan det opfattes som et udtryk for, at den traditionelle forståelse af boligpolitikens udfordringer har mistet gyldighed. Helt tilbage fra forholdene oven på anden verdenskrig har boligmangel været opfattet som den grundlæggende præmis, og dermed er vilkårene for fordeling af det begrænsede antal boliger blevet anset for afgørende. Boligpolitikken har på

den baggrund været fokuseret på dels reguleringer af boligfordelingen dels understøttelse af nybyggeri.

Når unge i dag søger at finde fodfæste i egen bolig, står de imidlertid over for en boligmasse, som alt i alt svarer til, at danskerne gennemgående har en høj boligstandard og et højt gennemsnitligt boligforbrug set i sammenligning med forholdene i de fleste andre europæiske lande. De unge har i den henseende mange muligheder. Nogle har flere end andre. Det forekommer, at de unge også gennemgående er i stand til at finde mange forskellige og mange gange også ganske kreative veje til at udnytte de muligheder, som gives af boligudbuddet.

Vi har imidlertid ikke noget præcist billede af, hvor godt fungerende boligmarkedet er i forhold til unges behov og ønsker. Hvor stærkt unge møder blokeringer på boligmarkedet i forhold til at få deres uddannelse, familieliv og arbejdsliv til at fungere. Og vi ved heller ikke nøjere, hvilke unge det er, som i særlig grad har vanskeligheder ved at finde tilfredsstillende boligløsninger.

Den institutionelle analyse drejer indfaldsvinklen væk fra de enkelte boligformer og de enkelte boligpolitiske instrumenter, og i stedet anlægger den en indfaldsvinkel, hvor hele boligmarkedet med alle dets muligheder for de unge undersøges under ét. Et hovedspørgsmål, som melder sig i kølvandet på sådan en analyse, er, hvilke unge som står med særlige vanskeligheder. I forhold hertil udpeger den institutionelle analyse hele den vifte af institutionelle momenter, som tilsammen er afgørende for boligmarkedets funktionalitet. Hensigten er at understøtte helhedsorienterede overvejelser om eventuelt ønskede tiltag.

2 Institutioner betyder noget

Grundbetragtningen

Når vi taler om boligsektoren og om befolkningens (for)brug af bolig, anvender vi meget ofte vendingen boligmarkedet. Det er en vending, som karakteriserer væsentlige træk ved den måde, boligsektoren fungerer på, men der er dog også tale om en vending, som udgør en meget forsimplet karakteristik. Der foregår nok en prisdannelse af markedsmæssig art for en betydelig del af boligmassens vedkommende, men også hvor der foregår en egentlig markedsmæssig prisdannelse, øver subsidiering og øvrig regulering en væsentlig indflydelse på beslutningerne om boliginvesteringer og boligforbrug. Og i øvrigt omsættes en anseelig del af boligmassen ikke på et marked, men i et mere eller mindre renlivet reguleret system.

Hertil kommer, at en bolig også kan forbruges af personer, som ikke selv direkte står som boligbesidder: Man kan deles om en bolig eller få den stillet til rådighed af boligbesidderen gennem fremleje eller andet. Det er med andre ord et ganske komplekst system, som varetager allokeringen af boliger. Sigtet med denne rapport er at tegne et samlet billede af dette komplekse system med særlig vægt lagt på at beskrive og undersøge systemet, således som det tager sig ud for de unge.

Når vi vil prøve at indkredse, hvad der karakteriserer de unges situation på boligmarkedet, og når vi vil se på, hvad det dybest set drejer sig om, og hvad det er for kræfter, som er styrende for de unges adfærd, så leder samfundsvidenskabelig teori os nærliggende til at se på institutioner.

Den forståelse af institutionsbegrebet, som vi vil lægge til grund her, følger Klausen (2001). Han peger på disse dimensioner i institutionsbegrebet: Med institution tænkes for det første på noget fysisk, nemlig en orga-

nisation, som når vi taler om offentlige institutioner. For det andet tænkes imidlertid også på en proces og dens resultater, nemlig at noget institutionaliseres, dvs. at det udvikles og indlejres, indsocialiseres mv., så der fremkommer en ny, fremherskende orden. Her kan vi eksempelvis tale om, at bureaukratisering eller decentralisering institutionaliserer nye arbejdsrutiner, der igen leder frem til nye resultater. Endelig forbinder vi også institutioner med regulative, normative og kognitive ordner, således at love og forordninger, normer for etisk adfærd og måder at forstå verden på danner en ramme for vores adfærd.

Det er almindeligt at tale om, at der i samfundet råder tre grundformer af institutioner og dermed tre grundlæggende styringsmekanismer. De karakteriseres normalt ved begreberne stat, marked og civilsamfund. Der findes en helt overvældende omfangsrig litteratur om disse begreber og deres bagvedliggende rationaler. Vi skal ikke gå nærmere ind i mere filosofiske overvejelser. Når vi indleder denne analyse med så abstrakte betragtninger er det med et mere pragmatisk formål. Ved at udpege de overordnede koordineringsmekanismer, som er med til at forme det sociale liv, understreger vi også en åbenhed i den analyse, som vi lægger op til: De unges bolig-situation skal forstås i forhold til det sæt af institutioner, som de unge alt i alt er oppe imod. Det drejer sig om boligpolitikens regler, forordninger, økonomiordninger mv., men det drejer sig lige så vel om en mangfoldighed af øvrige omstændigheder, som danner sig uden for staten og den politiske sfære. Boligpolitikken virker altså ind i en verden, som i øvrigt rummer stærke, ordnende mekanismer, og det vil øge boligpolitikens realisme at indse og forstå disse mekanismer.

Nok så væsentligt vil tænkning af boligpolitik, som tager udgangspunkt i en bredere afgrænsning af relevante institutioner, åbne for overvejelser om boligpolitisk indsats af andre former end de former, som er knyttet direkte til staten som institutionsform, altså andre former for politiktiltag end fastlæggelse af lovgivning og forordninger samt vedtagelse af økonomiordninger om finansieringstilskud, personsubsidier med udgangspunkt i boligsituationen etc. Så vil en samlet boligpolitisk indsats med det sigte at udvirke de bedst mulige vilkår for unge på boligmarkedet naturligt også forholde sig til mulighederne for at udvikle politikvirkemidler, som

forholder sig mere direkte til, hvorledes unge kan få opfyldt deres boligbehov i kraft af markedets og civilsamfundets funktionalitet.

Analysen i det følgende vil ud fra en sådan forståelsesmåde tage udgangspunkt i, at de unges boligsituation er en konsekvens af boligpolitikken i traditionel forstand – altså i vores indledende begrebsapparat er et resultat af ordninger, som knytter sig til staten som institution og styringsmekanisme. Men vores analyse vil tillige kaste lys over, hvorledes de unges boligsituation også bestemmes af, hvorledes boligmarkedet fungerer, altså hvorledes eksempelvis forældrekøbsformen har vundet indpas, uden at lovgivningen direkte har forholdt sig til det, og uden at dette stort set nye ungdomsboligfænomen altså er et resultat af udtrykkelige boligpolitiske dispositioner. Ligeledes inddrages civilsamfundet anskuet som institutionsform, og derved som ramme om social organisering i vores analyse. Her viser det sig, at den måde, som foreninger – eksempelvis andelsboligforeninger – fungerer på, og den måde, hvorpå unge evner at lave fællesskaber om køb eller leje af en bolig, er af betydning for, hvilke muligheder unge oplever at have, hvad angår bolig.

Såvel i økonomisk og politisk som social henseende undergår samfundet løbende forandringer. Samfundsforandringerne kommer uvilkårligt til udtryk i de rationaler, som gælder for, hvordan der føres politik, men også i rationalerne for, hvordan vi agerer på markedet, og hvordan vi lever vores sociale liv. Det indebærer konkret i forhold til vores problemstilling, at de unges vilkår og muligheder på boligmarkedet hele tiden ændrer sig – også uanset om der på det boligpolitiske område træffes nye beslutninger, som iværksætter nye love, forordninger og økonomiordninger.

Det udvidede boligpolitiske perspektiv

I forhold til den litteratur, som nu foreligger og tilsammen sammenfatter den tilgængelige viden om de unges boligsituation, så repræsenterer den institutionelle betragtning, der er skitseret indledningsvis, en udvidelse.

Der findes en lang tradition i den danske boligpolitiske debat for, at en behovsproblemstilling står i centrum. I 1980'ernes centrale boligpolitiske udredninger er dette tydeligt. Det såkaldte Ølgaard-udvalg søgte i flere betænkninger (Boligministeriet (1988) er den første betænkning fra udvalget) at indkredse periodens centrale boligpolitiske problemstillinger, og i dette

udvalgsarbejde blev spørgsmålet om dækning af befolkningens boligbehov opfattet som helt afgørende. Udvalget definerede et mål for potentielt boligbehov og udarbejdede fremskrivninger af behovets fremtidige omfang. I den forståelse, som leder til valg af en sådan tilgang, er boligmangel et afgørende problem for boligpolitikken, hvad der er helt i overensstemmelse med den boligpolitiske dagsorden, som havde rådet siden afslutningen af anden verdenskrig. Noget andet er så, at Ølgaard-udvalgets analyse også kan læses som et første forsøg på at gøre op med forestillingen om bolig-mangel. Udvalgets analyse påviste nemlig, at det danske samfund var tæt på en situation, hvor der var en selvstændig bolig til alle potentielle husstande.

I forhold til mangelproblematikken var det naturligt, at et centralt boligpolitisk instrument bestod i opførelse af støttet boligbyggeri, og at omfanget af et sådant byggeri var en helt central parameter. Den udformning, som Ølgaard-udvalget gav de demografisk orienterede fremskrivninger af et potentielt boligbehov, indikerer i øvrigt i sig selv en forståelse af problematikken omkring de unges boligsituation, som var sigende for tiden. Fremskrivningerne blev baseret på en definition af et potentielt boligbehov, som fremkom ved, at alle parhusstande plus alle enlige husstande over en given alder skulle have en selvstændig bolig. Der blev udarbejdet to hovedforløb, hvor det ene antog, at alle enlige på 25 år og derover skulle sikres en selvstændig bolig, og det andet, hvor alle enlige fra 20 år og derover skulle sikres en selvstændig bolig.

Det ligger også i sådan en analyses tankegang, at der foregår en udvikling i samfundet kendetegnet ved, at unge i stigende grad kommer til at bo i egen selvstændig bolig, og at dette også bør stå som en afgørende målestok for den side af boligpolitikken, som i særdeleshed vedrører de unge. Og det ligger tillige i denne analyses udformning, at de unges adfærd på boligmarkedet anses for at være af afgørende betydning for balancen på boligmarkedet i det hele taget.

Delvis parallelle overvejelser, hvor behovsproblemstillingen og omfanget af støttet boligbyggeri står centralt, blev gjort gældende i et andet af 1980'ernes helt væsentlige udredningsarbejder, nemlig betækningsarbejdet om Den almennyttige boligsektors rolle på boligmarkedet fra 1987, jf. Boligministeriet (1987).

I dag er den boligpolitiske dagsorden i afgørende henseender forandret. Der kan stadig fremføres argumenter for opførelse af støttet byggeri, men omfattende generel boligmangel kan vanskeligt opfattes som et dækkende udtryk for, hvori den boligpolitiske udfordring består. Dette gælder også i forhold til problematikken omkring de unge på boligmarkedet. Socialministeriet har senest i det omfattende analysearbejde om Den almene boligsektors fremtid (Socialministeriet, 2006) fornyet analysen af den potentielle boligefterspørgsel. Her findes, at en 100% dækning af tilvæksten i potentiel boligefterspørgsel frem til 2040 vil fordre, at der årligt tilvejes bringes i alt omkring 6.000 flere boliger, når bortses fra det særlige behov for ældreboliger. Det er umiddelbart ensbetydende med et historisk lavt omfang af nybyggeri. Det støttede almene nybyggeri, når bortses fra ældreboliger, har da også i de seneste år været af meget beskedent omfang.

Hermed er det almindelige boligmarked i dag med velstandsudviklingen og med en række institutionelle forandringer tilgængeligt for unge på en helt anden måde end tidligere. Der ligger mange konkrete faktorer bag disse ændrede vilkår for de unge. Her skal blot peges på forældre køb på ejerlejlighedsmarkedet, på det øgede antal andelsboliger, som også gennemgående nærmer sig en mere markeds mæssig prissætning og fordeling, samt på et privat marked for lejeboliger, hvor efterspørgselspresset ikke længere er så bastant, og hvor unge udvikler nye anvendelses måder med deling af lejemål, fremleje mv. som gængse former.

Den ændrede boligpolitiske dagsorden illustreres også af, at der nok i dag fortsat opføres støttet boligbyggeri, herunder også boligbyggeri henvendt specielt til unge, men at det også er en del af den boligpolitiske virkelighed, at nogle af de bestående ungdomsboliger vanskeligt kan finde unge beboere, og at ungdomsboliger i nogle boligområder nedlægges og overgår til anden anvendelse, eventuelt ved sammenlægning til familieboliger.

Institutionsformernes forskellige natur

Når vi skal søge at forstå nærmere, hvorledes de forskellige overordnede institutionsformer og koordineringsmekanismer er med til at forme det sociale liv og mere konkret er med til at bestemme de unges muligheder og faktiske brug af bolig, kan det være nyttigt at tage afsæt i en karakteri-

sering af institutionsformerne hos Klausen (2001). Her er udviklet en model, som er viderebearbejdet i figur 2.1.

Figur 2.1 Karaktertræk ved de overordnede institutionsformer som logikker, rationaler og organisatoriske ordningsformer

Logik. Aspekt	Statslogik, rationale og ordningsform	Markedslogik, rationale og ordningsform	Civilsamfundslogik, rationale og ordningsform
Mennesket er	demokratisk handlende	økonomisk handlende	socialt handlende
Motivation	Pligt	Nytte	Lyst
Orientering	Samfundet	Sig selv	Sine nærmeste
Man kæmper om	magt, indflydelse, ære	penge, prestige	anerkendelse, tilhørsforhold, legitimitet
Relation mellem parter	Hierarki, regler	Bytte, kontrakter	Gensidig tillid eller frygt
Evalueringskriterium	Flertal, politisk legitimitet	Produktivitet og effektivitet, bundlinjen	Processen
Omverdensdimension	Politisk omverden	Teknisk omverden	Institutionel omverden
Langsigtet perspektiv	Politikker, planer	Akkumulering, investering	Visioner
Ledelse og strategi	Strategisk politisk kamp, fagprofessionel administration	Strategisk ledelse, mål- og handlingsorientering	Værdiorienteret ledelse, vægt på symboliske processer

Anm.: Modellen er en videre bearbejdelse af modellen i Klausen (2001), side 120.

I forhold til ungdomsboligproblematikken understreger modellen, hvordan de unge bevæger sig rundt i en verden, hvor de, når de skal have deres boligbehov opfyldt, forholder sig til og udnytter fundamentalt forskellige rationaler. De kan henholde sig til, at de under bestemte og specificerede forudsætninger har rettigheder i forhold til anvisning af støttede boliger og i forhold til boligsubsidier. Men de kan også henholde sig til markedets byttemekanisme, hvor de kan bytte penge – hvis de har nogen, eller hvis de kan få forældre eller banken til at stille nogen til rådighed – for en bolig. Og så kan de også henholde sig til deres sociale netværk. Her kan de måske udnytte familierelation til beboere i en andelsboligforening eller de kan etablere et partnerskab med andre unge om at deles om en lejebolig og herunder også i fællesskab stå for huslejen.

Det, som modellen også understreger, er, at det er ganske forskellige tilgange, de unge skal lægge for dagen, når de skal operere succesfuldt i forhold til de forskellige institutionsformer og dermed også i forhold til de forskellige rationaler. Det er tillige ganske forskellige egenskaber, de unge skal være i besiddelse af, såfremt de skal opleve succes når de opererer i

forhold til de forskellige institutioner. De skal kende deres ret og møde frem i forhold til de offentlige tilbud. De skal råde over økonomiske ressourcer og være foretagsomme, i stand til at vurdere risici og tage beslutninger, når de skal agere på markedet. Og de skal have bekendtskaber og være i stand til at etablere og udnytte tillidsfulde sociale relationer, når de skal agere i forhold til civilsamfundet.

De unge, som er i besiddelse af mange af disse egenskaber, skal sikkert nok klare sig udmærket på boligmarkedet på den ene eller anden måde. Derimod kan det meget vel være, at det er de unge, som står svagt, hvad angår alle disse egenskaber, som også nærliggende kommer i vanskeligheder i forhold til at komme til at bo under tilfredsstillende boligforhold.

Med en sådan indsigt leder den institutionelle forståelsesmåde uvilkårligt til en flersidet handlingsstrategi: Som det allerede er påpeget så ligger det naturligt at lade de boligpolitiske overvejelser omfatte ikke alene statslogikken og lovgivningen, udstedelsen af forordninger, kommunal sagsbehandling samt etableringen af økonomiordninger, men også tiltag, som retter sig imod de andre institutionelle grundformer: markedet og det civile samfund. Men tillige bliver det en nærliggende indsigt i forhold til sådan en forståelsesmåde, at resultater opstår i mødet mellem individer og institutioner. Altså at individets muligheder og evne til at agere – i forhold til alle de rådende logikker og i forhold til alle de betydende institutioner – også er afgørende.

Institutionerne i lyset af omverdensvilkår under forandring

Når verden forandrer sig, så kommer individernes møde med samfundets institutioner til at foregå under nogle nye vilkår. Konsekvensen bliver uundgåeligt, at individerne også giver sig til at forholde sig til institutionerne på en ny måde og bruge dem anderledes end hidtil set. Der findes en righoldig litteratur om denne dynamik. Klausen (2001) udpeger, hvad han kalder samfundsmæssige megatrends, og undersøger de institutionelle konsekvenser af disse forandringsprocesser. Torfing (2005) undersøger mere konkret baggrunden for den danske velfærdspolitik forandringer i nyere tid. Cambell (2004) undersøger forskellige paradigmer inden for institutionel teori.

Temaet vil ikke blive undersøgt i dybden her. Blot skal hovedkonklusionen fastholdes: At når de økonomiske og materielle vilkår for de unge ændrer sig, når mønstrene for det sociale liv i samfundet bliver anderledes og når nye tænkemåder danner sig, så vil unge også udvirke nye og anderledes løsninger i forhold til deres boligbehov, fordi de vil forholde sig til og udnytte institutionerne af betydning for boligforsyningen på en anderledes måde.

Både Klausen (2001) og Torfing (2005) peger på en tydeliggørelse af det enkelte individs udfordring og ansvar som et meget grundlæggende træk i samfundsudviklingen. Klausen taler om individualisering. Torfing taler om en stille revolution i velfærdsstaten, som har bevæget sig fra forsørgelse til aktivering.

Sådan en bevægelse kan ses i forhold til forskellige drivende kræfter. Nogle ser udviklingen som primært præget af, at nye ideer af nyliberalt tilsnit har vundet frem. Andre lægger mere vægt på nogle fundamentale økonomiske og materielle forandringer og betoner globaliseringen og den mere åbne internationale konkurrence som nye grundvilkår.

Under alle omstændigheder er det nærliggende at opstille hypotesen, at det bliver stadig mere problematisk at forbinde de unges boligvilkår alene med den logik, som stammer fra staten – og dermed fra boligpolitikken i traditionel forstand. Derimod kan det meget vel forholde sig sådan, at det i de unges bevidsthed og billede af samfundets funktionalitet bliver stadig mere afgørende, hvorledes de kan forholde sig til og spille med på de institutioner, som fungerer på markedet og i civilsamfundet.

Forholder det sig virkelig således, så ligger der heri en fundamental udfordring for boligpolitikken og for den måde, der i det hele taget tænkes boligpolitik på. Så rejser der sig nemlig spørgsmålet, hvorvidt boligpolitikken også skal sprænge de traditionelle rammer og forholde sig ikke alene til statens institutioner, men også med større tydelighed forholde sig til markedets og civilsamfundets institutioner.

Når dette spørgsmål skal overvejes, ligger det lige for, at udgangspunktet må tages i den måde, de unge anskuer boligproblematikken og boligmulighederne på frem for i de enkelte institutioner og de enkelte boligejere. Dette indebærer i sig selv betydelige udfordringer. Boligpolitikken findes jo nemlig som politisk ressortområde spredt på en række mi-

nisterier, og ressortfordelingen er i høj grad givet ved afgrænsningen af boligejformer. De almene boliger og ungdomsboligerne henhører i hovedsagen under Socialministeriets ressort. Ejerboligerne, andelsboligerne og de private lejeboliger er placeret i Erhvervs- og Boligministeriet. Og de skattemæssige aspekter henhører under Skatteministeriet. Forvaltningen er med andre ord organiseret med udgangspunkt i en udpræget statslogik.

3 De unge og boligmarkedets boligejerformer

3.1 Boligejerformer som institutionelle strukturer

Staten fastlægger gennem Folketingets lovgivning og gennem ministeriernes udfyldende udformning af regler en vifte af sæt af formelle betingelser, hvor hvert af disse sæt definerer, hvad vi kan kalde en boligejerform. I et sådant sæt af betingelser og altså til fastlæggelsen af, hvad en boligejerform er, indgår de hovedelementer, som er udpeget i figur 3.1.

Figur 3.1 Formelle betingelser, som definerer boligejerformerne

- Beskatning af eje/beboelse i forhold til boligen
- Modtagelse af individuelle boligsubsidier ved beboelse af boligen
- Finansiering af opførelse og byfornyelse af boliger af pågældende form
- Kompetencer vedrørende regulering af nybyggeri
- Overdragelse af ejendomsretten/boretten til boligen
- Lejefastlæggelse ved udleje af boligen
- Tekniske krav til nyopførelser af boliger

Boligejerformerne, og altså sættene af formelle betingelser, er oplistet i figur 3.2. Der er her medtaget de fire grundformer på boligmarkedet, og der er tillige markeret en række underformer. Ud over de former, som er medtaget i figuren, findes former, hvortil der er knyttet mere specielle vilkår. Det gælder eksempelvis tjenesteboliger.

Figur Boligejerformernes grundtyper

3.2

Almennyttig bolig <ul style="list-style-type: none">• Ungdomsbolig• Ældrebolig
Ejerbolig <ul style="list-style-type: none">• Ejerlejlighed
Privat lejebolig
Andelsbolig

Fastlæggelsen af boligejerformerne repræsenterer statens manifestation af den statslige logik på det boligpolitiske område. Det sæt af formelle betingelser, som definerer en boligejerform, er af stor betydning for, både hvorledes de pågældende boliger anvendes, og hvorledes der på sigt foretages ændringer i form af nybyggeri eller vedligeholdelse og modernisering.

Til den måde at forstå boligejerformerne på, som præsenteres her, hører også indsigten, at fastlæggelsen af boligejerformerne – og dermed tillige fastlæggelsen af basale præmisser for boligmassens udvikling og benyttelse – foregår i et komplekst politisk-administrativt system, som omfatter en række politikfelter og ministerielle ressortområder. I dagens ministerielle struktur er såvel Socialministeriet/Velfærdsministeriet som Skatteministeriet og Erhvervsministeriet nøgleministerier i forhold til opgaverne af betydning for fastlæggelsen af boligejerformernes grundbetingelser.

Sådan som der er redegjort for i kapitel 2, så bestemmes anvendelsen af boligmassen og de løbende forandringer af boligmassen imidlertid i et komplekst forløb, hvor forskellige logikker sætter sig igennem på hver deres måde, og hvor det også er afgørende, hvad det er for omverdensvilkår, disse logikker udfoldes i.

Over tid undergår alle disse momenter forandringer, og det foregår i en kompliceret proces præget af stadige, gensidige påvirkninger og reaktioner momenterne imellem. Sammen med ændrede økonomiske, sociale og kulturelle omstændigheder og sammen med forandrede resultater af borgernes ageren på markedet og i de civile institutioner har den statslige boligpolitiske logik undergået forandringer, og det er kommet til udtryk i, at boligejerformernes formelle betingelser også er blevet forandret. Vi kan

forstå forandringerne af boligmassen og af befolkningens bomønster som et resultat af alle disse momenter samspil.

I dette kapitel vil vi tegne et billede af boligejerformerne sådan som de er givet ved sættene af formelle betingelser, og vi vil her specielt fokusere på de træk ved boligejerformerne, som er betydende i forhold til de unges benyttelse af boligmassen. Vi vil også redegøre for hovedtræk i den statslige logik, som ligger bag de boligpolitiske dispositioner i forhold til boligejerformerne. Det er ikke intentionen med den følgende redegørelse at fremlægge en minutiøs redegørelse for alle juridiske og forvaltningsmæssige detaljer, men derimod at etablere et overblik over de centrale temaer og intentioner.

3.2 **Den almene boligejerform**

De første tilløb til en almen boligform så dagens lys i 1920'erne, og hovedformålet har stedsse været løsning af, hvad der i tiden blev opfattet som den boligsociale opgave. Historisk har den almene boligsektor primært været et instrument for tilvejebringelse af boliger til familier. I den første fase til mindrebemidlede, hvor der dog også fungerede særlige boligtilbud til en gruppe af mindstbemidlede i form af husvildeboliger mv.

Gennem det efterfølgende historiske forløb er den almene boligforms rationale på afgørende punkter blevet justeret. Det gælder imidlertid fortsat, at der til denne boligejerform knytter sig relativt specifikke antagelser, hvad angår rolle på boligmarkedet og altså i forhold til, hvilke udsnit af befolkningen de almene boliger henvender sig til.

Den seneste mere omfattende udredning om den almene boligsektors forhold, blev fremlagt i 2006, jf. Socialministeriet (2006). Også denne udredning afspejler en tænkning, hvor de almene boliger tillægges en relativt specifik rolle i forhold til bestemte befolkningsgrupper. Her er tilgangen nuanceret af, at der i forhold til det historiske udgangspunkt er etableret to specialkategorier af almene boliger, nemlig ungdomsboliger og ældreboliger, som i endnu mere udpræget grad er tildelt en specifik rolle.

I udredningen sammenfattes den almene sektors formål således:

Den almene sektors boligsociale opgaver (skal både) ses snævert i relation til grupper med særlige behov, og bredt som led i et varieret og afbalanceret boligmarked. Den almene sektor løser således boligsociale opgaver for den mindre ressourcestærke del af befolkningen, som har et akut boligbehov, og for boligsøgende med særlige behov, fx uddannelsessøgende, ældre og handicappede. For at undgå, at der i løsningen af denne opgave sker en social (og etnisk) ghettodannelse, der isolerer de svageste, herunder ikke mindst den opvoksende generation, fra kontakt med det øvrige samfundsliv, er det samtidig vigtigt, at beboersammensætningen i den enkelte bebyggelse bliver blandet og dermed også omfatter mere ressourcestærke husstande. Modvirkning af tendenser til segregering og ghettoisering er dermed også en væsentlig del af den boligsociale opgave. Hertil kommer, at sektorens boligsociale hovedformål også må ses som en del af et varieret boligmarked i sammenhæng med de øvrige boligformer. Den almene bolig har en selvstændig rolle på boligmarkedet som et tilbud til boligsøgende, hvis behov og økonomiske situation ikke matcher de øvrige boligtyper. Herudover ligger der det væsentlige hensyn, at et lejeboligmarked med rimelig husleje skal understøtte mobiliteten på boligmarkedet.

Endelig bør nævnes, at nybyggeri af den almene sektor gennem årene har spillet en vigtig rolle i udviklingen af byggeriet. (Socialministeriet, 2006, side 12).

Med det historiske udgangspunkt, at der hersker overefterspørgsel på boligmarkedet i kraft af regulering af huslejen i lejeboligerne sammenholdt med et begrænset antal boliger i boligmassen, har kriterierne for fordeling af de almene boliger traditionelt stået i centrum, når vi har skullet indkredse de almene boligers særlige rolle.

Boliganvisningen er igen historisk foregået i de almene boligorganisationer, og det er sket med udgangspunkt i et sæt af formelle anvisningskriterier, som alt i alt har indebåret en stort set entydig udpegning af, hvem en ledigblevet bolig skal tilbydes. Det har været et grundprincip, at anvisningskriterierne har afgrænset den persongruppe, som kan komme i betragtning til tildeling af en almen bolig, ved husstandssammensætning og husstandsindkomst, og at der i forhold til den relevante ansøgergruppe er

blevet gjort et ventelistep princip gældende. Herved er den almene boligmasse netop blevet dedikeret familier, og således at børn har været et kriterium for, hvor stor en bolig familien kan erklæres for boligberettiget til. Det er da også betegnende, at almene boliger i dag betegnes almene familieboliger. Dette til adskillelse fra de støttede boliger, som falder ind under de nyere særlige kategorier: ungdomsboliger og ældreboliger.

Anvisningsmekanismen i den almene boligsektor er i løbet af de seneste par årtier blevet fornyet på flere afgørende punkter, hvortil altså kommer, at der med udgangspunkt i forskellige historiske konstruktioner er blevet udspecialiseret de to typer af særlige almene boliger, nemlig ungdomsboligerne og ældreboligerne.

Hvad angår udviklingen i anvisningsmekanismen, så er det afgørende, at kommunerne som decentralt politisk niveau er blevet tildelt en langt mere betydende rolle. Der ligger to væsentlige hensyn til grund for denne udvikling:

For det første indebærer den stærkere kommunale involvering en tættere sammenknytning mellem en social bistandspolitik i forhold til mennesker i social trang og en offentlig politik for tilvejebringelse af boliger til mindrebemidlede.

For det andet indebærer den stedfundne udvidelse af de kommunale kompetencer på det boligpolitiske område, at der med større styrke kan tages fat på problemer, som knytter sig til hele boligområder og deres indpasning i planlægningen for lokalsamfundet og i de sociale strukturer, der danner sig lokalt. Her er det ikke mindst truende udsigter til ghettodannelse, som ønskes imødegået ved en kommunal, helhedsorienteret indsats, der også kan involvere håndteringen af boliganvisningen i den almene boligmasse.

Hvad det første angår, så blev der i 1984 indført en kommunal anvisningsret i den almene sektor. Herefter kan kommunerne uden videre disponere over 25% af de ledigblevne almene familieboliger til anvisning til personer med et akut boligbehov. Her sættes en ventelistelogik altså ud af kraft til fordel for en individuel behovsvurdering. Lovgivningen om den kommunale anvisningsret åbner endvidere mulighed for, at kommune og boligorganisation indgår aftale om en forhøjet kommunal anvisningsret,

idet der er åbnet for, at kommunen ifølge en sådan aftale kan overtage anvisningen af alle ledigblevne boliger.

I et vist omfang som en konsekvens af denne tættere sammenkædning mellem socialpolitik og boligforsyningspolitik på et lokalt politisk niveau kunne de almene boligorganisationer opfattes som delvist lettet for den egentlige boligsociale opgave i snæver forstand. Det åbnede for, at der i 1992 blev indført et fornyet anvisningssystem for den del af de almene boliger, som ikke gik til kommunal anvisning, men hvor anvisningen fortsat blev varetaget i boligorganisationernes regi. Her blev et ventelistesystem lovfæstet og standardiseret blandt andet på baggrund af et ønske om at skabe større gennemsigtighed i udlejningen. Grundprincippet er, at alle kan lade sig opskrive på en venteliste uanset indkomst eller behov, men at anvisningssystemet indeholder fortrinsrettigheder, således at børnefamilier eksempelvis gives fortrinsret til store boliger.

Placeringen af den egentlige boligsociale opgave i kommunerne kom til at indebære en bevægelse i retning af integration mellem boligpolitik og socialpolitik på det lokale niveau. Og den forståelse, som lå bag disse forandringer, kom også til at slå igennem på centralt niveau. Her forsvandt boligpolitik som et selvstændigt ministerielt ressortområde placeret i et boligministerium. Opgaverne herfra blev i stedet opdelt og indordnet i den øvrige ressortstruktur. Det centrale ministerielle ansvar i forhold til den egentlige boligsociale opgave gled over i Socialministeriet.

Denne nyordning af rollefordeling og definerings af den boligsociale opgave kan ses i lyset af, at den bastante boligmangel som helt afgørende boligpolitisk udfordring var ved at fortone sig. Den nye lovgivning om anvisning af almene boliger blev således gennemført ovenpå et udredningsarbejde om ventelisteproblemets egentlige natur, jf. Christoffersen og Jakobsen (1988). Her blev det gjort klart, at nok havde boligorganisationernes ventelister et enormt omfang, men når disse ventelister blev rensset for afdøde personer, personer som var opskrevet på flere ventelister mv., så kunne en opregning af 955.000 opnoteringer på ventelisterne reduceres til omkring 30.000 personer, som var boligsøgende i den almene sektor, og som fandt deres boligbehov akut. Heraf havde de 10.000 allerede modtaget et eller flere boligtilbud. Antallet af boligsøgende personer i den almene boligsektor, som ikke havde modtaget noget boligtilbud, svarede altså på

dette tidspunkt nogenlunde til den mængde af boliger, som på samme tidspunkt allerede var under opførelse.

Den klarere afgrænsning og ansvarsplacering, hvad angår den egentlige boligsociale opgave, indebærer på den ene side, at kommunerne udtrykkeligt reserverer deres handlemuligheder i den almene boligsektor til en række klart afgrænsede befolkningsgruppers boligproblemer. Her er ikke mindst tale om psykisk syge, udsatte familier med børn samt flygtninge. På den anden side er det også blevet klart, at kommunernes ansvarsområde netop er forholdsvis præcist afgrænset, jf. Groes og Nielsen (2003). Mangel på en bolig er ikke i sig selv en begrundelse for tildeling af en bolig.

Overladelsen af boligforsyningen til boligmarkedet og herunder til mere regelstyrede almene boligorganisationer har også indebåret en mindre interesse fra kommunernes side for at sikre opførelse af nye almene familieboliger. De senere år har antallet af nyopførelser af denne boligtype da også været særdeles beskedent.

Samlingen af kommunernes opmærksomhed omkring afgrænsede, særligt udsatte befolkningsgrupper har til gengæld indebåret, at kommunerne gennemgående er blevet mere optaget af eventuelle sammenhænge mellem bomønstre på boligmarkedet og tilstedeværelsen af særlige sociale problemer i kommunen. Her er specielt opkomsten af boligområder kendetegnet ved en høj koncentration af beboere med særlige sociale problemer – ghettoområder – kommet til at optage kommunerne stadig mere. Ghetto-problematikken har givet anledning til iværksættelse af mange former for tiltag, både på nationalt og lokalt niveau. Renoveringer, kvarterløft og mange former for sociale og kulturelle programmer er blevet sat mere eller mindre systematisk ind. Der skal ikke her gives nogen samlet oversigt, men alene peges på nogle institutionelle forandringer med baggrund ikke mindst i ghetto-problematikken. Efter en forsøgsperiode blev det i 2000 etableret lovgivningsmæssigt grundlag for, at almene boligorganisationer og kommuner kan aftale særlige kriterier for udlejning af en del af de almene boliger, jf. Erhvervs- og Boligstyrelsen (2004a).

Forsøgsordningen er til en vis grad udformet ”spejlvendt”, således at den nok har sit udspring i problemerne med samling af udsatte befolkningsgrupper i ghettoområder på boligmarkedet, men at der på den anden side ikke kan ske diskrimination over for bestemte befolkningsgrupper.

Den ministerielle vejledning, som uddyber lovbestemmelsen om fleksibel udlejning, lægger derfor vægt på, hvilke befolkningsgrupper som eksempelvis kan tillægges fortrinsret. Her peges på pendlere med beskæftigelse i kommunen, tilflyttere med beskæftigelse i kommunen, ældre som i tide ønsker en mere velegnet bolig, unge studerende, skilsmisseramte og særlige grupper som 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 oprykkningsret.

Formålet med reglerne er defineret meget åbent som det 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. Der peges i den ministerielle vejledning tillige på, at reglerne om fleksibel boliganvisning også kan anvendes til at fremme andre formål som fx ønsket om at fastholde et godt ældremiljø.

Sådan som institutionen med fleksibel udlejning af almene boliger er udformet, rummer den visse muligheder for unge, idet fleksible udlejningsregler af kommuner og boligorganisationer kan udformes, så ressourcestærke unge – og her i særdeleshed uddannelsessøgende unge – får særlige fortrin ved boligudlejningen i problemramte boligafdelinger. I administrationsgrundlaget for den fleksible udlejning spiller unge dog tydeligvis kun en mindre rolle. Indirekte er det også muligt, at den fleksible udlejning i svage almene boligafdelinger her vanskeliggør boligerhvervelse for grupper af unge med begrænsede ressourcer, som vokser op i familier med bolig i disse boligafdelinger.

I Erhvervs- og Boligstyrelsen (2004a) redegøres for en undersøgelse af effekterne af ordningen med fleksibel udlejning af almene boliger. Der var i 2004 indført fleksible udlejningsregler i 21% af landets almene boligafdelinger, og i København og på Frederiksberg var sådanne regler taget i brug i hele 62% af afdelingerne. I alt er 33% af landets almene familieboliger

ger omfattet af fleksible udlejningsregler. Det gennemgående mønster er, at jo større andel af beboere, som er indvandrere eller efterkommere, jo mere anvendes fleksible udlejningsregler. Det indebærer også, at det i særdeleshed er i boligafdelinger med mange børnefamilier, at der er indført fleksible udlejningsregler.

Erhvervs- og Boligstyrelsens undersøgelse belyser også, hvilke prioriterede kriterier, som indgår i de indgåede aftaler om fleksibel udlejning. I tabel 3.1 er vist, hvorledes anvisninger i 2002 efter fleksible udlejningsregler fordeler sig på otte forskellige hovedkriterier, som er specificeret som svarmuligheder i det spørgeskema, som er anvendt ved indsamling af de pågældende informationer.

Tabel 3.1 Skøn over, hvorledes anvisningerne af almene familieboliger efter reglerne om fleksibel udlejning i 2002 fordelte sig mellem forskellige hovedkriterier for boligtildeing

	Pend- lere	Tilflyt- tere	Ældre	Børne- familier	Skils- misse	Handi- cappede	Ophæ- velse af for- trinsret for børne- familier	Andet	I alt
Antal boliger i de 227 afdelinger, der har indført fleksible udlejningsregler	111	114	101	74	71	9	5	23	503
Alle, procent	22	22	20	15	14	2	1	5	100

Kilde: Erhvervs- og Boligstyrelsen (2004a), tabel 3.10, side 60.

Ingen af de otte specificerede hovedkriterier vedrører unge, men der indgår i undersøgelsen også en 9. uspecificeret kategori af hovedhensyn, og det anføres i forbindelse hermed, at denne kategori dækker over unge under uddannelse eller unge med tilknytning til kommunen. Det er 5% af anvisningerne efter de fleksible udlejningsregler, som omfatter disse kategorier af unge. I praksis har institutionen med fleksibel anvisning af almene boliger altså stort set ingen relevans for unge.

Der er også efter 2003 åbnet for, at der kan foregå salg af almene boliger. Motiveringen herfor er, at der også hermed ønskes givet boligorganisationerne og kommunerne et instrument til at gennemføre mere grundlæggende forandringsprocesser i boligområder præget af mange almene

boliger. Åbningen for muligheden for salg af almene boliger er knap blevet udnyttet i første omgang, ikke mindst fordi der har været stor reservation i de almene boligorganisationer i forhold til salg af boliger.

Det samlede billede, som tegner sig efter en undersøgelse af de almene familieboliger som institutionsform, er, at denne del af boligmassen er blevet til i en historisk proces, hvor netop familier er blevet opfattet som den afgørende målgruppe, og at de forandringer, som over tiden er gennemført af mere formel art omkring de almene familieboligers forvaltningsmæssige grundlag, ikke har ændret herpå. Der findes kun i det formelle forvaltningsgrundlag for disse boliger meget svage muligheder for, at den offentlige forvaltning i særlig grad tilgodeser unge i forhold til udnyttelsen af disse boliger. Og i det omfang en sådan udtrykkelig formel forbindelse for unge til almene familieboliger findes, så er det ikke hensyn til de unge, men til udsatte svage boligområders opretning, som ligger bag.

Dette er ikke ensbetydende med, at de almene familieboliger ikke udgør en relevant bomulighed for unge. De undersøgelser af boligmassens udnyttelse, som er gennemført i de senere år med udgangspunkt i registerdata i Danmarks Statistik, senest Larsen (2007), viser faktisk, at der bor en betydelig gruppe af unge i de almene familieboliger. Dette skal blot ikke ses som et udtrykkeligt resultat af intentionerne bag den førte boligpolitik over tiden, men snarere som udtryk for, at unge erkender de boligmuligheder, som de i det hele taget står med, og finder deres boligløsning frit i forhold til dette samlede sæt af muligheder.

3.3 **Ungdomsboliger**

Begrebet ungdomsboliger dækker over flere institutionelle former, som hver er kendetegnet ved særlige vilkår, hvad angår finansiering og boligfordeling mv. Noget mere end 50.000 boliger, svarende til 2% af boligmassen, er forbeholdt unge. I hovedsagen findes to grundformer af ungdomsboliger. I 2005 var 28.500 almene boliger særligt forbeholdt unge, og hertil kommer et næsten lige så stort antal boliger i selvejende ungdomsboliginstitutioner etableret med offentlig støtte. Derudover findes et mindre antal kollegieboliger etableret uden offentlig støtte.

Anvendelsen af massen af ungdomsboliger fastlægges i et komplekst sæt af institutioner med hver deres kriterier. Overordnet set er det imidlertid det gennemgående mønster, at anvisningen af ungdomsboliger er tæt forbundet med uddannelse, og at særligt massen af almene ungdomsboliger tillige af kommunerne med udgangspunkt i kommunal anvisningsret anvendes til egentlige boligsociale formål i forhold til unge.

For de almene ungdomsboligers vedkommende gælder som udgangspunkt det anvisningssystem, som i det hele taget finder anvendelse i den almennyttige boligsektor. Det indebærer, at der fungerer en deling af anvisningsopgaven mellem kommunerne og de almene boligorganisationer, hvor kommunerne i kraft af anvisningsretten fordeler ungdomsboliger ud fra en individuel behovsvurdering, og hvor de almene boligorganisationer som udgangspunkt foretager fordeling af ungdomsboligerne ved anvendelse af et ventelisteprincip i forhold til de ansøgere, som falder inden for fastlagte kriterier, hvor alder og status som uddannelsessøgende er essentielle.

Hvad angår de selvejende ungdomsboliginstitutioner etableret med offentlig støtte, så er der tale om institutioner med forskellig historisk baggrund, men hvor det dominerende træk er, at der er tale om institutioner, som er etableret i forbindelse med uddannelsesinstitutioner som kollegier eller lignende. Boligtildelingen i forhold til disse boliger er i hovedsagen organiseret omkring en serie af indstillingsorganisationer, som hver dækker et af landets største byområder. Der findes sådanne indstillingsorganisationer i København, Lyngby, Roskilde, Odense, Esbjerg, Århus og Aalborg. Tildelingen følger i høj grad et sæt af faste kriterier, som kombinerer kriterier for trang med anciennitet på venteliste. De egentlige kollegier optager alene uddannelsessøgende som beboere, mens øvrige ungdomsboliger også kan optage personer, som ikke er under uddannelse, såfremt der foreligger et særligt behov.

Fra 2003 har der ydermere fungeret en ordning, hvorefter private bygherrer og driftsherrer kan opnå statsstøtte til opførelse og drift af privat støttede ungdomsboliger. Der er afsat statslige midler for en femårig periode og tilskudsmidlerne søges målrettet mod de kommuner, hvor behovet for ungdomsboliger anses for størst, hvilket primært er de store byer med videregående uddannelsesinstitutioner. Fordelingen af tilskud sker gennem en konkurrence, hvor de bygherrer, som tilbyder at opføre ungdomsboliger

til det laveste tilskud under hensyntagen til kvalitet, beliggenhed og husleje opnår retten til tilskud.

Massen af ungdomsboliger er nok uhomogen hvad angår bagvedliggende finansieringsmodel, styreform mv., men i hovedsagen er det dog veldefineret, hvilke boliger der er ungdomsboliger. Disse boligers status lader sig ikke ændre i driftsfasen. Specielt hvad angår de almene ungdomsboliger ses imidlertid, at der i forbindelse med renoveringsprojekter i boligafdelinger eventuelt kan indgå omlægning af boligers status. Det hænger primært sammen med, at der findes meget betydelige geografiske forskelle i efterspørgslen efter ungdomsboliger. I særdeleshed kan der uden for de store byers centrale byområder forekomme områder, hvor ungdomsboliger ikke er voldsomt efterspurgt af unge uddannelsessøgende. En del renoveringsprojekter har da omfattet omlægning af ungdomsboligers status, eventuelt således at almene ungdomsboliger ved sammenlægning omdannes til moderniserede almene familieboliger. Revision af almene ungdomsboligers status på denne måde kan ydermere eventuelt indgå i samlede ordninger, hvor nedlæggelse af ungdomsboliger med mere perifer beliggenhed modsvares af kvote til opførelse af nye almene ungdomsboliger med central beliggenhed i bybilledet og derved stærkt efterspurgt af unge uddannelsessøgende.

Det samlede billede, som tegner sig efter en undersøgelse af ungdomsboligerne som institutionsform, er, at logikken, som er forbundet til disse boliger, knytter dem tæt til den gruppe af unge, som er uddannelsessøgende. Det kommer eksempelvis også til udtryk i Socialministeriets udredning om den almene boligsektors fremtid fra 2006, hvor der decideret foretages måling af dækningsgrader for ungdomsboliger fordelt på landets forskellige regionale områder. Dækningsgraderne beregnes her som antallet af ungdomsboliger i forhold til antallet af studerende i de pågældende regionale områders uddannelsesinstitutioner.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at ungdomsboligerne eksklusivt rummer uddannelsessøgende som beboere. I Larsen (2007) er det lykkedes ad registerstatistisk vej at tegne et billede af beboersammensætningen i ungdomsboligerne, og det viser sig, at der rent faktisk findes en bredere ungdomsgruppe repræsenteret. I 2005 svarede antallet af ungdomsboliger til 14% af antallet af studerende på korte, mellemlange og

lange videregående uddannelser og til 4% af alle 18-29-årige unge. Det er altså alene en mindre del af de uddannelsessøgende, som bor i en ungdomsbolig, lige som ungdomsboligerne rummer ganske mange ikke uddannelsessøgende. Også en undersøgelse af ungdomsboligernes anvendelse understreger således, at de unge finder deres boligløsning ganske frit i forhold til institutionerne på boligmarkedet i form af boligejerformerne.

Andelsboliger

Andelsboligformen er en kollektiv ejerform, hvor en bebyggelse ejes af en forening, hvis medlemmer i kraft af medlemskabet opnår boligret til en af bebyggelsens og altså foreningens boliger. Der er knap 190.000 andelsboliger i Danmark svarende til 7% af alle boliger. Boligejerformen er særlig udbredt i det indre hovedstadsområde, og omkring en tredjedel af boligerne i København og på Frederiksberg er andelsboliger.

Der findes forskellige modeller for andelsboliger, og disse modeller har hver deres historiske baggrund:

- Traditionelle, private andelsboliger, hvor en andelsforening – uden støtte eller garanti – køber en eksisterende ejendom, oftest en udlejningsejendom. Denne form for andelsbolig er den dominerende andelsboligform, og knap tre fjerdedele af alle andelsboliger er traditionelle andelsboliger.
- Ustøttede, private andelsboliger, som er nybyggede og opført uden tilskud – med eller uden kommunal garanti. Udgør kun en beskedent del af andelsboligmassen.
- Støttede, private andelsboliger, som er nybyggede og opført med tilskud og eventuel kommunal garanti. Udgør knap en fjerdedel af andelsboligerne.
- Almene andelsboligforeninger, hvor boligorganisationer, der udøver almen boligvirksomhed, har andelsboliger, som er organiseret som en andelsboligforening.

Den sidstnævnte kategori af andelsboliger er for alle praktiske anliggenders vedkommende nærmest at regne for at være identisk med almene boliger. De øvrige kategorier omtales nærmere nedenfor.

For alle andelsboligernes vedkommende (når bortses fra de almene andelsboligforeninger) forholder det sig således, at der ingen lovregler findes om, hvem andelsboliger kan overdrages til eller efter hvilken procedure. Det er hermed op til den enkelte andelsboligforening at fastsætte disse regler, og det sker i form af bestemmelser i foreningens vedtægter. Dog findes et sæt af foreslåede overdragelsesregler i en normalvedtægt udarbejdet af Erhvervs- og Byggestyrelsen. I forhold til den institutionelle betragtningsmåde, som blev introduceret i kapitel 2, er det således civilsamfundet som grundlæggende institutionsform og civilsamfundets logik, som er afgørende, når man nærmere vil forstå boligallokeringen i forhold til andelsboligerne. I Erhvervs- og Byggestyrelsen (2006) er der foretaget en spørgeundersøgelse til et udsnit af andelsboligforeningerne med henblik på at få tegnet et billede af, hvorledes boligfordelingen faktisk foregår.

Når fordelingsmekanismerne skal forstås, er det i øvrigt væsentligt at være opmærksom på, at specielt erhvervelse af bolig i en traditionel andelsboligforening kan være ensbetydende med opnåelse af et subsidie i kraft af boligomkostninger, som ligger under de markedsbestemte boligomkostninger, såfremt boligen kunne udlejes til markedsleje eller sælges som ejerbolig til markedspris.

Erhvervs- og Byggestyrelsens undersøgelse dokumenterer, at der gælder forskellige tildelingsmekanismer i de forskellige andelsboligforeninger. Undersøgelsen viser, at 32% af foreningerne overlader det til den fraflyttende andelshaver at bestemme, hvem der indstilles som køber, og 4% af foreningerne anvender opslag ved salg af andele i andelsboligforeninger. Blandt de resterende foreninger har 41% af foreningerne valgt som 1. prioritet at lade den fraflyttende andelshaver indstille en begrænset kreds af købere, som efter vedtægterne er givet fortrinsret. Det kan eksempelvis være familiemedlemmer. I øvrigt anvender 16% af foreningerne en intern venteliste som 1. prioritet, mens kun 2% anvender en ekstern venteliste. Der findes i et vist omfang geografiske forskelle, hvad angår kriterier for fordeling af andelsboliger.

Erhvervs- og byggestyrelsens undersøgelse omfatter også udspørgen af et udsnit af beboere i andelsboliger, hvor der bl.a. er stillet spørgsmål om, hvorledes de pågældende beboere har erhvervet deres andelsbolig. Her er det for alle andelsboliger anskuet under et 33% af beboerne som ang-

ver, at de har erhvervet deres bolig i kraft af, at den var frit tilgængelig. Det var imidlertid 47%, som havde fået boligen via bekendte. Hertil kommer, at 12% havde fået andelsboligen i kraft af, at de boede i en privat lejebolig som blev omgjort til andelsbolig.

Disse oversigtstal for erhvervelse af andelsboliger omfatter erhvervelse af alle de tre ovennævnte andelsboligtyper. Specielt hvad angår erhvervelse af traditionelle andelsboliger, som dels i særlig grad er centralt beliggende, og dels i særlig grad rummer et subsidieelement, er det en langt mindre del af boligerne, nemlig kun 19%, der erhverves som frit tilgængelige. Derimod erhverves 58% af disse boliger via bekendte, og 16% er erhvervet i kraft af omgørelse af ejerform. Hvad angår de nye ustøttede andelsboliger er det derimod hele 83%, som erhverves i kraft af fri tilgængelighed. Her er subsidieelementet mere beskedent.

I forbindelse med andelsboligerne som boligejerform er skift af ejerformstatus også mulig. Ved salg af private lejeboligejendomme gælder således en tilbudspligt, hvorefter lejerne skal tilbydes at overtage ejendommen på andelsbasis. Denne tilbudspligt indebærer i praksis en løbende overførsel af private lejeboliger til andelsstatus, specielt i det indre af landets største byområder.

Ejerboliger

Ejerboligformen er den mest udbredte boligejerform i Danmark, og knap halvdelen af alle boliger er egentlige ejerboliger, hvortil kommer de 5% af boligmassen, som er ejerboliger i form af ejerlejligheder.

Ejerboliger findes i princippet i to grundformer: Egentlige ejerboliger og ejerlejligheder. Den sidstnævnte kategori omfatter igen to typer af boliger med forskellig historisk baggrund. En del ejerlejligheder er etableret ved omdannelse og udmatrikulering af private lejeboliger i den ældre boligmasse til ejerlejligheder. Sådant omdannelse kunne foregå gennem en årække, men er ikke længere mulig. En anden del af ejerlejlighedsmassen er blevet til som nyopførelser af ejerlejligheder.

Ejerboligers opførelse og anvendelse reguleres i øvrigt i hovedsagen af et frit fungerende marked. Udbuddet af jord til boligformål og den markedsmæssige prisfastsættelse af byggejord bestemmer sammen med bygge- og finansieringsomkostninger vilkårene for opførelse af ejerboliger, og ud-

bud af og efterspørgsel efter ejerboliger bestemmer prisdannelsen på ejerboligmarkedet. Kommunerne har mulighed for at påvirke vilkårene for nybyggeri gennem den kommunale fysiske planlægning og jordpolitik.

I kraft af indretningen af beskatningen i forbindelse med besiddelse af ejerbolig er der knyttet et subsidie til besiddelsen. Det fordrer erhvervelse af indkomst at udnytte subsidiet. I øvrigt fordrer erhvervelse af en ejerbolig, at der kan præsteres en udbetaling, som enten må besiddes som formue eller lånes, hvad der igen forudsætter et indkomstgrundlag for at klare betalingen af lånet. Erhvervelse af en ejerbolig er en investering, hvis endelige afkast beror på, til hvilken pris boligen til sin tid kan videresælges. Såfremt der er tiltro til, at investering i ejerbolig er en fordelagtig investering, vil det i sig selv tilskynde personer med økonomiske muligheder til at foretage boliginvesteringer.

Ejerboligformen har traditionelt været benyttet meget lidt af unge. Der er flere nærliggende forklaringer herpå. For det første udgør kravene til indkomst og formue en bastant barriere. For det andet har hovedparten af ejerboligerne form af parcel- eller rækkehuse med have lokaliseret i byområdernes periferi og med krav til havehold, vedligeholdelse etc. Hermed matcher mange ejerboliger ikke unges livsform og ønsker til boligform og boliglokalisering.

Ejerlejlighederne er derimod anderledes attraktive for mange unge, hvad angår beliggenhed såvel som boligform. Der er imidlertid jo også knyttet den samme økonomiske barriere til erhvervelse af disse boliger, om end ejerlejligheder gennemgående er væsentligt mindre end egentlige ejerboliger og har et lavere prisniveau.

I de senere år har der i betydeligt omfang udviklet sig et mønster, hvor unge rykker ind i ejerlejlighedsmassen i kraft af forældre køb og videre fremleje til barnet. For forældrene er der tale om en investeringstransaktion, hvis attraktivitet er beroende på flere omstændigheder. For det første er forventningen til fremtidig prisudvikling på ejerlejligheder afgørende. For det andet spiller det en rolle, i hvilken grad forældres erhvervelse af ejerlejligheder som forældre køb er motiveret med ønsket om at yde barnet et subsidie for at sikre det gode boligforhold i ungdommen.

Prisudviklingen på ejerboliger har historisk været fluktuerende i betydelig grad. I de senere år er ejerboligpriserne øget kraftigt, og øgningen har

været stærkest i landet centerområder. Ejerlejlighederne findes koncentreret i centerområderne og har haft en særdeles stærk prisudvikling. Det har bidraget til at gøre investeringer i ejerlejligheder til meget givtige investeringer.

I den senere del af 2006 og ind i 2007 er der imidlertid foregået en opbremsning på ejerboligmarkedet og ikke mindst på ejerlejlighedsmarkedet, hvad der nærliggende umiddelbart leder til ændrede forventninger, hvad angår attraktiviteten af investeringer i ejerlejligheder. Såfremt det primært har været opkomsten af store friværdier i forældrenes ejerboliger samt udsigten til investeringsafkast, som har drevet den stærke vækst i forældre køb frem, kan det forventes, at forældre køb i den kommende periode vil få en aftagende betydning som boligform for unge. På lidt længere sigt vil ejerboligmarkedets fleksibilitet være af stor betydning for de videre perspektiver i forældre købsformen. Den tilpasning af prisniveauet for små ejerlejligheder i storbyernes centerområder, som satte ind i 2006, kan således igen vise sig at gøre forældre køb attraktive.

Da der som anført imidlertid må antages at gælde flere motiver til etablering af forældre købsordninger vil det imidlertid være vanskeligt på forhånd at vurdere konsekvenserne af prisomslaget på ejerboligmarkedet for unges boligmuligheder i denne boligform.

Private lejeboliger

Knap en halv million ud af boligmassens to en halv million boliger er private lejeboliger, men denne boligejerform er den eneste, hvis antal til staidighed reduceres. Der nyopføres kun et beskedent antal private lejeboliger, men derimod nedlægges en del, og først og fremmest overgår der løbende ganske mange private udlejningsejendomme til andelsstatus i kraft af den tilbudspligt, om gælder ved salg af disse ejendomme. Reduktionen i den private lejeboligmasse foregår i hovedsagen i det indre hovedstadsområde. I København og på Frederiksberg var således 65% af alle boliger i 1982 private udlejningsboliger, men denne andel er i dag reduceret til godt 30%.

Der gælder huslejeregulering i langt størsteparten af de private lejeboliger, hvad der holder huslejen på et lavt niveau, men også kan begrænse incitamentet til modernisering og vedligeholdelse, medmindre ejendom-

mene inddrages i byfornyelse, hvor forandring af ejerform da til gengæld kan komme på tale.

Koncentrationen af private lejeboliger i de indre byområder og ikke mindst i det indre hovedstadsområde i forbindelse med den gennemgående lave husleje gør denne boligejerform attraktiv for unge. Den for en del af boligernes vedkommende jævne boligstandard er nok også et argument, som peger i retning af disse boligers særlige relevans for unge, som oftest ikke har så langt tidsperspektiv knyttet til deres boligerhvervelse.

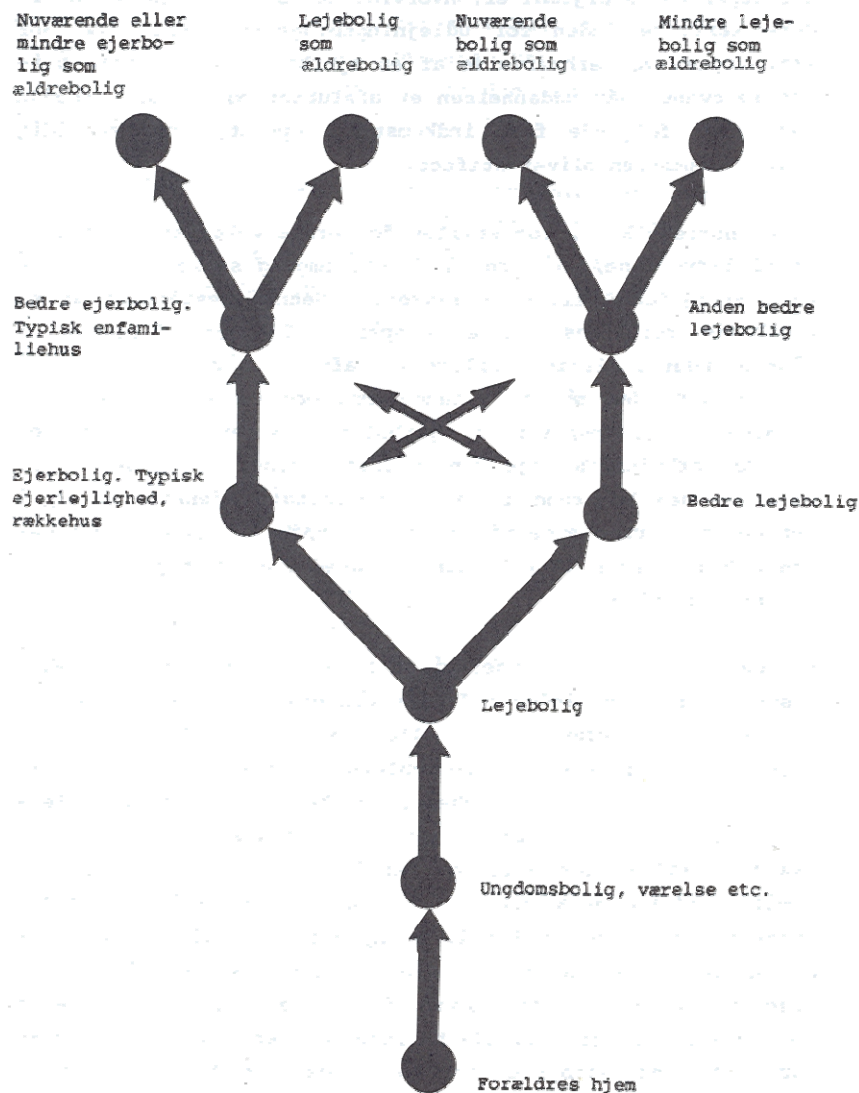
En række institutionelle investorer opererer på det private lejeboligmarked. Det indebærer, at der ved siden af den løbende overgang af private lejeboliger til andelsboligstatus også foregår processer, hvor private lejeboliger indlejres i de institutionelle investorers særlige logikker. Det indebærer for det første, at især mere attraktivt beliggende private lejeboligejendomme underkastes modernisering i et omfang, som kan føre til markant løft i huslejeniveau, eventuelt til et niveau svarende til et frit markedsniveau. For det andet er overgangen til ejerskab hos institutionelle investorer i mange tilfælde ensbetydende med, at der kommer til at gælde særlige fordelingsordninger. Eksempelvis vil pensionskasser, som opkøber private udlejningsejendomme, være tilbøjelige til at give kassernes medlemmer fortrinsret efter et anciennitetsprincip, hvad der i høj grad vanskeliggør unges tilgang.

Alt i alt er situationen altså den, at den private lejeboligmasse ud fra adskillige grunde udgør attraktive boliger for mange unge, men at der over tid gælder udviklingstendenser, som indsnævrer unges muligheder for at komme til at opnå status som egentlig lejer i denne del af boligmassen.

4 De unge og oprykningen på boligmarkedet

I forbindelse med udvalgsarbejdet i midten af 1980'erne om den almen-nyttige boligsektors rolle, jf. Boligministeriet (1988), blev der gennemført et forskningsarbejde, som for første gang anvendte registerdata på individniveau i Danmarks Statistik til at beskrive individers karriere over en længere årrække på boligmarkedet (Christensen m.fl., 1987). I den forbindelse blev der opstillet en tese om et bestemt oprykningsmønster på boligmarkedet bestemt af de mekanismer, som gives af boligmarkedets institutioner og af de økonomiske, sociale og kulturelle omstændigheder, som gælder i samfundet. Oprykningsbetragtningen blev illustreret i modellen vist i figur 4.1.

Figur 4.1 Oprykningen på boligmarkedet
4.1



Kilde: Christensen m.fl. (1987).

Tankegangen bag oprykningsmodellen er den, at der gør sig nogle gennemgående mønstre gældende. I Christensen m.fl. (1987) blev det også med udgangspunkt i de gennemførte registerstatistiske analyser godtgjort, at der faktisk er empirisk belæg for at antage et billede af et typisk og gennemgående oprykningsmønster på boligmarkedet.

De momenter, som bidrager til at fastlægge sådan et mønster, er skitseret i figur 4.2.

Når unge forlader forældrenes hjem og står over for at skulle finde deres første selvstændige bolig, møder de en række barrierer, som må overvindes, såfremt de skal komme til at besidde boligen. Når der bortses fra ældreboliger, så står i princippet alle boligmassens boliger til rådighed som potentielle boliger for de unge, men der gælder forskellige barrierer i forhold til at opnå en bolig af forskellig ejerform. Herunder er det i den boligpolitiske logik ikke alle boligmarkedets ejerformer, som i lige høj grad tænkes sammen med de unges boligbehov.

De unge vil i forhold til barrierer, som de bliver konfronteret med, være udrustet med vidt forskellige forudsætninger for at overvinde barriererne. Derfor danner der sig også systematiske mønstre, således at unge med forskellige socioøkonomiske kendetegn finder ind forskellige steder i boligmassen. De barrierer, som de unge møder i forhold til at opnå en bolig i de forskellige boligejerformer, når de flytter hjemmefra, er indikeret i figur 4.2. Barriererne knytter sig naturligt til logikker, som kan henføres til de forskellige grundlæggende institutionsformer i samfundet, sådan som der er redegjort for i kapitel 2. Anciennitetsprincip og ventetider følger i hovedsagen af statslogik, mens krav til indkomst og formue udspringer af markedslogik, og nødvendigheden af bekendtskaber følger af civilsamfundets logik. Det er altså også fundamentalt forskellige tænkemåder, som de unge skal lægge for dagen, når de skal se på deres muligheder for at skaffe sig bolig i de forskellige dele af boligmassen præget af forskellige ejerformer.

Omkring 60% af de unge flytter hjemmefra, når de er mellem 18 og 22 år, jf. Christoffersen (2003a). På dette tidspunkt i livsforløbet er langt de fleste unge uddannelsessøgende med deraf følgende begrænset økonomi. De unge i denne aldersklasse har efter fraflytningen fra forældres hjem en meget høj flyttefrekvens, hvad der hænger sammen med flere omstændigheder. De unge i denne aldersgruppe foretager herunder ofte geografiske flytninger betinget af deres uddannelsesforløb, og de foretager tillige relativt mange flytninger, som er betinget af ændringer i samlivsforhold. Deres tidshorisont ved erhvervelse af en bolig vil følgelig ofte være ret kort.

De unge har på denne baggrund kun i få tilfælde mulighed for at erhverve en ejerbolig, og erhvervelse af ejerbolig vil for mange unge heller ikke være rationelt, da transaktionsomkostningerne ved erhvervelse og

flytning fra en ejerbolig er relativt høje set i forhold til unges ofte korte tidshorisont.

Den første bolig er for de fleste unges vedkommende en ungdomsbolig, eventuelt i form af en kollegiebolig, eller en leje- eller andelsbolig. De fleste unge har en relativ høj flyttefrekvens, hvad der i høj grad hænger sammen med uddannelsesforløb og pardannelse.

Efter nogle år på boligmarkedet og typisk efter pardannelse og afslutning af uddannelsesforløb vil de økonomiske muligheder dels være stærkere, og dels vil det være naturligt at ønske en boligløsning med et længere tidsperspektiv. På dette tidspunkt i livsløbet foretages typisk boligvalg, som har stærkere implikationer for arten af det videre boligforbrug. Uanset om de unge på dette tidspunkt, hvor de måske er i 30-års alderen, vælger en ejerbolig eller en leje- eller andelsbolig, så vil der fungere nogle mekanismer, som over tid vil åbne for forbedring af de pågældendes boligsituation ved forbliven men flytning inden for den allerede valgte boligejerform. Individuer foretager i sagens natur også for nogles vedkommende skift mellem boligejerformer som midaldrende, men alligevel peger empirien i Christensen m.fl. (1987) og i senere danske flytteanalyser på, at valget af boligejerform omkring og umiddelbart efter 30-års alderen er meget afgørende for det videre forløb på boligmarkedet.

Figur 4.2 Vilkårene for unges oprykning på boligmarkedet

	Barriere for første indrykning	Perspektiver for oprykning
Almennyttig	Ventetid / trang	Oprykningsret
Ungdomsbolig	Ventetid / trang	Eventuelt oprykningsret. Ellers ingen perspektiver
Ejerbolig	Indkomst / formue	Akkumulering af friværddi
Ejerlejlighed	Indkomst / formue. Forældre som investorer	Akkumulering af friværddi
Andelsbolig	Ventetid / personligt netværk. Formue	Oprykningsret. Vis akkumulering af friværddi
Privat lejebolig	Ventetid / personligt netværk	Ingen perspektiver

Oprykningsmønsteret på boligmarkedet har ændret sig over tid. Det beror på en mangfoldighed af faktorer både på udbuds- og efterspørgselssiden.

Først er det bemærkelsesværdigt, at unges fraflytning fra forældrenes bolig gennem en længere periode er blevet udskudt til gennemgående at foregå stadig senere, sådan som det er belyst i tabel 4.1.

Tabel 4.1 Mønsteret for unges fraflytning fra forældrebolig

	2004	1993	1981
	Procent		
18-20 år	64,8	62,7	58,8
21-23 år	21,4	22,7	20,9
24-26 år	8,2	8,9	8,1
27-29 år	4,4	4,9	2,7

Umiddelbart kan det stadig senere fraflytningstidspunkt frem til de seneste år forekomme paradoksalt set i forhold til såvel velstandsfremgangen som den selvstændiggørelse, som i mange henseender præget ungdomslivet. På den anden side kan det bidrage til at forklare forholdet, at de forældre hjem, som de unge fraflytter, fra ungdomsgeneration til ungdomsgeneration gennemgående får en stadig højere standard. De unges stadig længere uddannelser kan også bidrage til at forklare udskydelsen af fraflytning.

Tendensen til stadig senere fraflytning fra forældrenes hjem er blevet brudt i de seneste år. Det kan ikke forklares ved ændringer i uddannelsesfrekvenser i sig selv, så der må gælde andre forklaringer. Det er et væsentligt træk ved flyttemønsteret hos de yngste på boligmarkedet, at der synes at være en meget stærk drift mod at komme til at bo i de større byers centrale bydele. Det peger i retning af, at kulturelle normer og levevis spiller en betydende, selvstændig rolle. Ungdomslivet i bycentrene og specielt i de indre dele af Københavnsområdet og Århusområdet er blevet meget attraktivt.

De unges flyttehyppighed er meget høj. Der kan ligge adskillige faktorer bag de unges hyppige flytninger.

En del flytninger er geografisk betinget. Unge foretager relativt mange geografiske flytninger i forbindelse med uddannelse, med pardannelse og med relativt hyppige jobskifte i den første periode på arbejdsmarkedet.

En del flytninger er betinget af pardannelse og skift i samlivsforhold, hvor boligbehov og økonomiske muligheder også skifter og fordrer tilpasninger.

En del flytninger er betinget af, at mange unge har imperfekte boligløsninger af begrænset varighed. Det gælder midlertidige lejemål, fremleje mv.

En del flytninger har endelig deres baggrund i en egentlig oprykning, hvor unge efterhånden opnår tilbud om at komme til at bo i en mere attraktiv bolig end den, de bebor i udgangssituationen. Her spiller det nok en væsentlig rolle, at unge søger at opnå boliger med en meget central beliggenhed, og at de er villige til at foretage flytning, når en sådan mere centralt beliggende bolig kommer inden for rækkevidde.

5 Samfundsudviklingen og de unges benyttelse af boligmarkedet

De mønstre, som danner sig, når befolkningen karakteriseret ved forskellige socioøkonomiske træk indplacerer sig i boligmassen, ændrer sig betydeligt over tid.

På kortere sigt er det kun marginalt, at boligmassen kan ændre størrelse og standard, ligesom boligernes geografiske placering ikke står til at ændre. Hvor udbudssiden på boligmarkedet således er kendetegnet ved stor stivhed så ændrer befolkningens efterspørgsel efter boliger sig med større udsving. Konsekvensen er stadige ubalancer, som kommer til udtryk på forskellig vis i forhold til boligmassens forskellige boligejerformer. På ejerboligmarkedet omsætter ændringer på efterspørgselssiden sig umiddelbart i prisændringer. Efterspørgselspres leder på længere sigt til nybyggeri og modificeringer af priseffekterne ad denne vej. På lejeboligområdet omsættes forandringer på efterspørgselssiden sig i et pres for huslejeændringer, men da de vanskeligt kan sætte sig igennem på grund af huslejeregulering, bliver resultatet først og fremmest, at køerne foran lejeboligerne ændrer længde. Hvad andelsboligerne angår, så vil ændringer på efterspørgselssiden umiddelbart kunne slå igennem i begrænset omfang i form af prisændringer, men primært vil det være kødimensionen, som vil blive påvirket.

I en historisk betragtning er det muligt langt hen ad vejen at forklare udviklingen i ejerboligpriser og i ventetider i den almene boligsektor ved faktorer, som beskriver en efterspørgselsside. På den anden side er det også en historisk kendsgerning, at det er særdeles vanskeligt at forudsige prisudviklingen på ejerboligmarkedet og dermed forudsige, hvorledes efterspørgselsmønstret vil udvikle sig.

Den historiske erfaring er, at efterspørgselssiden på boligmarkedet til stadighed undergår mærkbare forandringer. En simpel illustration heraf er de store svingninger, som kendetegner udviklingstakten i ejerboligpriserne. De betydelige fluktuationer over tid på efterspørgselssiden, slår mærkbart igennem på ejerboligpriser og kølængder. Hermed slår de direkte igennem i forhold til de momenter, som er afgørende for oprykningmønsteret på boligmarkedet, jf. beskrivelsen i figur 4.2. Det er forskellige barrierer, som forskellige årgange af unge kommer til at møde, når de står over for at ville flytte hjemmefra for at få deres første egen bolig, og når de derefter ønsker at foretage videre oprykning på boligmarkedet.

I en analyse af, hvorledes ubalancer på kort sigt leder til prisændringer og ændringer i køpres, er det også iøjnefaldende, at der til stadighed har tegnet sig tydelige regionale mønstre. Siden begyndelsen af 1990'erne har de overordnede tendenser i den regionale udvikling været kendetegnet ved, at lokaliseringen af arbejdspladser har fået en stadig stærkere orientering mod de største bycentre, hvor særligt hovedstadsområdet og Århusområdet tydeligt har fået styrket positionen som centerområder, jf. Christoffersen (2003b). Det hænger sammen med, at hovedparten af de nye job, som fremkommer, etableres inden for en bredere gruppe af private serviceerhverv, og at disse erhverv i høj grad baserer deres produktion på intensiv anvendelse af højt uddannet arbejdskraft.

Sammen med at disse regionale forandringsprocesser udfolder sig, danner der i landet også nogle mønstre for regional segregering af befolkningen, som træder stadig tydeligere frem. Et væsentligt træk her er forskellene i befolkningens uddannelsesniveau mellem landets centerområder og delene af landet uden for centrene, jf. Christoffersen (2002).

De klare regionale forskelle i uddannelsesniveau er i flere henseender relevante for en forståelse af boligproblematikken for unge. Det indebærer, at unge, som vokser op uden for landets centerområder, gennemgående også har baggrund i hjem med et relativt beskedent uddannelsesniveau. Ligeledes indebærer det, at de unge, som bor uden for centerområderne, gennemgående selv har et relativt lavt uddannelsesniveau.

Sammen med den samfundsudvikling, som sætter sig igennem i form af stadig forandrede socioøkonomiske og regionale mønstre og stadig nye mønstre for befolkningens anvendelse af boligmassen, foregår der en for-

nyelse af forståelsesmåder og kulturelle former. Torfing (2005) undersøger den politiske, forståelsesmæssige baggrund for velfærdsstatens institutionelle forandring. Han betegner det som en stille revolution i den danske velfærdsstat, at en forsørgelsestilgang er blevet erstattet af en aktiverings-tilgang. Politiske mottoer som ”Noget for noget” og ”Hjælp til selvhjælp” illustrerer, hvorledes et egenansvar hos borgeren er kommet til at veje tungere. For Torfing kan en sådan udvikling også ses på baggrund af svækkelsen af den danske økonomi efter oliekrisen i midten af 1970’erne, hvor det kom til at stå stadig klarere, at et idémæssigt opbrud var nødvendigt, fordi der ikke var samfundsøkonomisk grundlag for at videreføre velfærdsstatens traditionelle forsørgelsespolitik. Torfing peger på, hvorledes forandringerne sætter sig igennem på det beskæftigelsespolitiske område med en række udtrykkelige reformer, hvor udviklingen af en stadig mere udbygget aktiveringsindsats kan anskues som et middel til selvansvarliggørende ”empowerment”. På det boligpolitiske område har disse udviklingstendenser måske ikke manifesteret sig helt så markant, men der kan alligevel peges på parallelle træk. Fritagelsen af de almene boligorganisationer fra et direkte boligsocialt ansvar og den ret snævre definering af et boligsocialt ansvar i kommunerne kan således ses som udtryk for en tydeliggørelse af borgernes eget ansvar for boligforsyning.

Bevægelsen fra forsørgelse til aktivering og egen ansvarliggørelse har ifølge Torfings analyse været fulgt af et skift i dominerende styringsform fra hierarki til netværk. På det boligpolitiske område er rigoristiske centralt fastlagte regler for boligtildeling blevet løsnet op. Til gengæld har der decentralt i kommunerne udviklet sig netværksorienterede strukturer, hvor boligorganisationer, kommunale projektgrupper, beboergrupper, eksterne projekter og andre parter virker for udvikling i boligområder. I denne bevægelse er forskellige indsatsområder også delvist gledet ind over hinanden, således at såvel social- og arbejdspolitiske momenter som boligpolitiske momenter kan indgå indsatser, som sigter imod at skabe løft i udsatte boligområder. Torfing taler om en udvikling af reguleringsmåden i retning af en mere terapeutisk kontrolform.

6 **Decentraliseringen af boligpolitikken. Kommunerne og de unges boligmuligheder**

Som der er redegjort for i gennemgangen af boligejformerne på boligmarkedet, er logikken bag lovgivningens definerings af kommunernes rolle i boligpolitikken blevet forandret i løbet af de sidste par årtier. Kommunerne har således på den ene side fået tydeliggjort et boligsocialt ansvar i forhold til særlige behovsgrupper. Kommunerne har helt konkret en forpligtelse efter flere love til at fremskaffe boliger til bestemte svage grupper i befolkningen. Kommunerne er den offentlige myndighed, som borgerne uden bolig retter henvendelse til. På den anden side har kommunerne også fået afgrænset deres ansvar klarere. Falder borgerne ikke ind under de behovssituationer, som er udpeget som indsatsudløsende, har kommunerne ikke nogen forpligtelse til at påtage sig opgaven at tilvejebringe boligtilbud. Den praksis, som kommunerne gennemgående lægger for dagen på det boligpolitiske område, afspejler i høj grad den klare opgaveplacering og opgaveafgrænsning. Kommunerne har hver især etableret et sæt af aftaler med de almene boligorganisationer, som definerer kommunernes anvisningsret og som tillige definerer spilleregler for boligorganisationerne, herunder spilleregler for anvisningspraksis i boligorganisationerne. Det udløser ikke i sig selv et kommunalt engagement og et boligtilbud, at en person står uden bolig. Det sker kun, såfremt personen tilhører en særlig udspecificeret behovskategori.

Samtidig med, at kommunernes rolle i forhold den overordnede boligpolitiske logik er blevet udviklet efter disse udviklingslinjer, har kommunerne i de sidste par årtier udviklet en ny form for bypolitisk indsats, som i høj grad er præget af en boligsocial indfaldsvinkel, jf. Groes og Nielsen (2003). Denne bypolitiske indsats udspringer i høj grad af lokalpoliti-

ske visioner om byen, og den betjener sig af en række forskellige instrumenter.

For det første er det en tendens i kommunernes byplanlægning, at bypolitiske målsætninger i stigende grad kommer til at omfatte det sociale liv og anvendelsen af byområderne, og at byplanlægningen herunder også tydeligere kommer til at forholde sig til sociale problemer for bestemte befolkningsgrupper og sociale spændinger i bysamfundet. Det præger udbygningen af byområderne og strategierne for etablering af nye boligområder. Kommunerne arbejder med planer for byernes omdannelse og udvikling i en mere robust, harmonisk og bæredygtig retning afhængig af byens behov og de politiske ønsker. Robustheden søges blandt andet fremmet ved, at man blander forskellige typer boliger, herunder ejerboliger, andelsboliger og lejeboliger.

For det andet er de fleste kommuner engageret i mange former for projekter og programmer, som særligt rettes imod boligområder præget af sociale problemer og måske med højere eller mindre grad af ghettopræg (jf. Engberg 2006). Her trækker kommunerne typisk i et samspil med almene boligorganisationer på de muligheder, som gives af finansieringsordninger med udgangspunkt i landsbyggefonden og andre nationale kilder fra forskellige statslige programmer.

Hertil kommer, at kommunerne i varierende grad er optaget mere konkret af de unges boligsituation. I særdeleshed i kommuner, som rummer mange uddannelsesinstitutioner, ses et engagement i tilvejebringelse af kollegieboliger mv. Kommunerne er dog ikke pålagt et mere specifikt ansvar i forhold hertil.

7 De civile institutioner: Boligorganisationerne og de unges bolig- muligheder

Til alle boligejerformerne er der knyttet et sæt af civile institutioner, hvis funktionalitet er af betydning for anvendelsen af boligejerformens boliger. Nogle af disse institutioner virker i kraft af lovgivning. Det gælder de almene boligorganisationer og andelsboligforeningerne samt til en vis grad indstillingsorganerne til ungdomsboligerne. Selv om lovgivningen fastlægger de overordnede rammer, har de enkelte institutioner dog betydeligt rum til at foretage udfyldende fastlæggelse af de nærmere spilleregler. For de almene boligorganisationers vedkommende sker dette endvidere i et tæt samspil med kommunerne. Andre er vokset frit frem i det civile samfund. De væsentligste af disse institutioner er oplistet i figur 7.1.

Figur 7.1 De formelle civile institutioner på boligmarkedet

Almene boligorganisationer
Indstillingsorganer for ungdomsboliger
Andelsboligforeninger
Private ejendomsselskaber
Private enkeltejere
Institutionelle investorer
Kreditinstitutioner

Det er forskellige drivkræfter, som præger disse institutionstypers ageren. Nogle af de formaliserede civile institutioner er kendetegnet ved at rumme missioner, som udgør et selvstændigt pejlemærke for ageren. Andre er kendetegnet ved den private markedslogiks søgen efter størst mulig ind-

tjening. Det er dog nok plausibelt at antage, at den logik, som råder hos alle disse institutioner, også rummer et gennemgående moment af stræben efter størst mulig nytte for institutionen og de interesser, der er knyttet dertil. Lige så vel som private ejendomsinvestorer er drevet af bestræbelsen for størst mulig profit, så er almene boligorganisationer eller andelsboligforeninger også drevet af en bestræbelse for størst mulig velfærd for disse organisationers beboere udmøntet i en socialt godt fungerende beboersammensætning mv.

Det forhold, at institutionerne rummer forskellige drivkræfter, har i de senere år ledt til en ny form for tænkning vedrørende drivkræfter eller incitament.

Her kan der peges på flere initiativer, som har som sigte at påvirke private investorers incitament til at foretage boliginvesteringer. Det gælder lønsomheden i investeringer i privat lejeboligbyggeri og det gælder investeringer i opførelse af ungdomsboligbyggeri.

Hertil kommer en politisk diskussion af de overordnede præmisser fastlagt i lovgivningen for de civile institutioners ageren. Fra kommunal side har der således været udvist en interesse for en lovgivning, som letter kommunernes adgang til at påvirke fordelingen af privat ejede udlejningsboliger, jf. Groes og Nielsen (2003).

8 De unge som agenter på boligmarkedet

Analyserne i de ovenstående kapitler skitserer alt i alt et billede af, hvad det er for statslige og markedsmæssige logikker og muligheder de unge står over for, når de ønsker at komme ind på boligmarkedet. Umiddelbart er der tale om et billede, som mest af alt er fyldt af barrierer:

- Ungdomsboligerne er dediceret de unge, men disse boligers antal udgør kun en lille del af antallet af unge i de relevante aldersgrupper, og ungdomsboligerne som boligtilbud er ydermere specielt rettet mod to grupper af unge, nemlig uddannelsessøgende og unge med særlige vanskeligheder og behov.
- De almennyttige familieboliger fordeles for en dels vedkommende til særlige behovsgrupper, hvortil unge ikke hører, men derudover foregår fordelingen efter et køprincip, som ikke harmonerer godt med de unges situation.
- De egentlige ejerboliger fordrer en væsentlig indkomst eller formue. I øvrigt er hovedparten af disse boliger parcelhuse og rækkehuse med have beliggende i byernes periferi, og boligformen som sådan matcher også af den grund kun ungdomsgruppen i begrænset omfang.
- Ejerlejlighederne er beliggende centralt i de største byområder, og de har i øvrigt en form, som er attraktiv for mange unge. Disse boliger fordrer imidlertid også en stærk økonomi, hvad der nok udgør den største barriere for ungdomsgruppen.
- Andelsboligerne er også for størstedelens vedkommende beliggende i de største byområders centrale dele, og en stor del af disse boliger findes i det indre København og på Frederiksberg. Boligomkostningerne er gennemgående overkommelige. Boligtildelingen foregår i en stor del af

andelsboligerne via bekendtskab, og herved kommer de unge til at stå forskelligt i forhold til at have adgang til en andelsbolig.

- De private lejeboliger ligger for en stor dels vedkommende i de større byers centrale bydele, og en væsentlig del af lejeboligerne har en reguleret og moderat husleje. De er hermed attraktive for mange unge. Antallet af private lejeboliger reduceres imidlertid til stadighed ved overgang til andelsform eller nedlæggelse, og hertil kommer, at institutionelle investorer virker inden for den private lejeboligsektor, hvad der også bidrager til at vanskeliggøre unges adgang til lejemål.

Alt i alt er de logikker, som er knyttet til fordeling af boligmassens boliger, altså kun i ganske begrænset omfang orienteret imod udtrykkeligt at tilgodese unges boligønsker.

Ikke desto mindre erhverver unge faktisk bolig spredt rundt i alle boligejerformerne. Unge er altså for en stor dels vedkommende i større eller mindre udstrækning i stand til at operere på de givne præmisser. En del unge finder imidlertid ikke en egen selvstændig bolig, men vælger en boligløsning, hvor de baserer sig på private aftaler med forældre, andre unge eller andre i det hele taget. I figur 8.1 er der oplyst hovedformer af den slags private aftaler. Der findes ikke nogen samlet og dækkende eksakt opgørelse over udbredelsen af unges anvendelse af den slags boligordninger.

Figur 8.1 Unges uformelle civile institutioner på boligmarkedet

Fremleje. I alle boligejerformer
Tidsbegrænset lejemål. I alle boligejerformer
Kollektiver. I alle boligejerformer
Udleje af del/dele af bolig
Fællesskab om køb af bolig. I ejerboliger, specielt ejerlejligheder
Forældrekøb. I ejerboliger, specielt ejerlejligheder

Der kan peges på en række faktorer, som kunne begrunde, at det som her betegnes som unges uformelle civile institutioner på boligmarkedet, får en tiltagende betydning i disse år. At unge altså måske i stigende omfang

kommer til at bo under former, som ligger uden for den virkelighed, der umiddelbart beskrives af den beskrivende boligstatistik, og som afbildes i statslogikkens forestilling om boligstrukturen som konstitueret af boligejformerne.

På boligmarkedets udbudsside foregår der en række forandringsprocesser, som kunne pege i en sådan retning:

- Der bliver færre billige, private lejeboliger tilgængelige for unge.
- Andelsboligerne bliver gennemgående meget dyrere.
- Ejerboligerne og herunder ejerlejlighederne bliver gennemgående meget dyrere.

På efterspørgselssiden ses en tydelig tendens til, at unge med betydelig kraft søger mod bosætning i de største byers centrale bydele. Det forekommer, at central lokalisering for mange unge er en præference, som overskygger både materiel boligstandard og muligheden for selv at stå som formel besidder af en bolig.

Om det måtte være tilfældet, at unge i stigende omfang bor i boligformer, som er udtryk for en egen uformel institutionsdannelse og som baserer sig på en civilsamfundets logik, så kan det næppe umiddelbart tages som udtryk for egentlig boligmangel i traditionel forstand. Her kan peges på, at der forekommer at være en så begrænset efterspørgsel efter ungdomsboliger lokaliseret uden for de attraktive centrale byområder, at der ganske mange steder foregår nedlæggelse eller omdannelse af den slags ungdomsboliger.

Derimod kan en udvikling, hvor unges evner til at etablere og indgå i egne uformelle institutioner på boligmarkedet bliver tydeligt afgørende for, hvor attraktive boligløsninger de kan etablere sig med, indebære helt nye former for segregering blandt ungdomsårgangene: Former som ikke umiddelbart forekommer voldsomt synlige, dels fordi de beror på et andet rationale end den statslogik, som boligpolitikken er indlejret i, dels fordi der er tale om en segregering af mere subtil art end den segregering blandt voksne familier, som manifesterer sig i hele separate byområder med egentligt ghettopræg.

De boligmønstre, som udvikler sig blandt unge, kan imidlertid nærliggende have stor betydning for, hvilken strukturering der danner sig, når

disse ungdomsårgange vokser ind i den alder, hvor de etablerer sig i egentlige familieboliger. Her spiller en række oprykningsmekanismer en rolle. Den generation af unge, som nu bor i forældre købte ejerlejligheder, vil eksempelvis allerede have et stærkt udgangspunkt for en videre karriere i ejerboligsektoren.

Projektet om de unges boligsituation: Delrapporterne

Andersen, Carina Wedell og Anna Lilje Flyverbom (2007): *Boligmarkedets funktionalitet fra et ungeperspektiv – kvalitative undersøgelser*. Kuben Byfornyelse Danmark A/S.

Christoffersen, Henrik (2007): *Unge brug af boligmarkedet – hvilke muligheder har de, og hvad er de oppe imod? En institutionel analyse*. AKF Forlaget.

Larsen, Morten Marott (2007): *De unges boligsituation – hvor bor de unge, og hvem er ungdomsboligbefolkningen. En registeranalyse*. AKF Forlaget.

Sommer, Charlotte og Søren Olesen (2007): *Kommunerne og de unges boligsituation*. Kuben Byfornyelse Danmark A/S.

Referencer

Boligministeriet (1987): *Den almennyttige boligsektors rolle på boligmarkedet. Redegørelse afgivet den 22.12.1986 af udvalget vedrørende den almennyttige sektors fremtidige rolle på boligmarkedet.* Winther-udvalgets betænkning.

Boligministeriet (1988): *Boligmarkedet og boligpolitikken – et debatoplæg.* Ølgaard-udvalgets første betænkning.

Cambell, J.L. (2004): *Institutionel forandring og globalisering.* Akademisk Forlag.

Christensen, A.L.S; H. Christoffersen, K. Madsen-Østerbye og D.A. Smitt (1987): *Boligmarkedet i Danmark I & II.* AKF Forlaget.

Christoffersen, H. og A.K. Andersen (2002): *Arbejdskraftkvalifikationer og regional industriudvikling.* AKF Forlaget.

Christoffersen, H. (2003a): *De regionale mønstre i boligforbruget.* AKF Forlaget.

Christoffersen, H. (2003b): *Det danske bymønster og landdistrikterne.* AKF Forlaget.

Christoffersen, H. og L. Jakobsen (1988): *Ventelister til almennyttige boliger.* AKF Forlaget.

Engberg, L.A. (2006): *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder.* SBI.

Erhvervs- og byggestyrelsen (2006): *Analyse af andelsboligsektorens rolle på boligmarkedet.*

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2004a): *Fleksibel udlejning af almene familieboliger.*

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2004b): *Virkninger af oprykningens retten i almene boliger.*

Groes, E. og M. Nielsen (2003): Kommunernes behov for redskaber på boligområdet. I N. Groes (red.): *Salg af almene boliger – Vejen Frem?* AKF Forlaget.

Klausen, K.K. (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige.* Børsen.

Socialministeriet (2006): *Den almene boligsektors fremtid. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende fremtidsperspektiver for en mere selv bærende almen sektor.*

Torfig, J. (2005): Velfærdsstatens institutionelle forandring. I Klaus Nielsen (red.): *Institutionel teori. En tværfaglig introduktion.* Roskilde Universitetsforlag.

English Summary

Young people's use of the housing market – what are their options, and what are the difficulties they encounter? – An Institutional Analysis

An institutional analysis

Issued February 2008

by Henrik Christoffersen

Of Denmark's housing stock of over 2.5 million units, a good 50,000 – or 2 per cent – are specifically reserved for young people under the age of 30. But it is not all under-30s who are seen as the special target group for this dedicated accommodation, which is specifically intended for those in education and those with special needs.

The total number of people in the 18-29 age group is 743,000. A good 300,000 of these live together as couples. If the number of people in this age group is taken as a measure of the size of the group, it follows that there is dedicated housing for about 10 per cent of all under-30s households.

Conversely, it means that the overwhelming majority of people in this age group live in housing that is not specifically intended for them as young people. In order to assess the housing situation of under-30s and their access to obtaining housing units, it is therefore very relevant to look at all the factors that are important in relation to finding a home in all parts of the Danish housing stock.

The housing stock consists of dwellings in various forms of ownership: social housing for families, cooperative housing society properties, and privately owned dwellings (including owner-occupied apartments and rented accommodation owned by private landlords). Quite different factors are decisive for obtaining a home in these different forms of housing. It might be said that there is a multiplicity of institutions, and that different institutions hold the key to obtaining housing, corresponding to the different ownership forms to be found in the Danish housing stock. There are state institutions, which operate through laws and regulations, financial schemes, etc. There are market institutions, which operate through purchase and sale. And there are civil society institutions, comprising bodies such as housing organisations and cooperative housing societies, but also groupings such as social networks and simply getting together with other young people to jointly take on a tenancy, a private sublet, or other solution.

These institutions each have their own rationale, and accordingly quite different approaches have to be mobilised by young home-seekers if they are to operate successfully in relation to the different types of institution and thus in relation to the different parts of the housing stock, each with its own form of ownership. To take advantage of what the state offers, they need to know their rights and take steps to exercise them; to use the open housing market, they must have financial resources and be enterprising – able to assess risks and take decisions; and to act through civil society institutions they need to have contacts and to be able to establish and use social relations based on trust.

The analysis presented in this report investigates the types of ownership in the housing stock in relation to the situation that the state's institutions, i.e., legislation, rules and regulations, place under-30s in with regard to finding a home. In this connection it is striking that, apart from the dedicated housing, the state institutions do not establish any significant form of special consideration for the housing needs of this age group. It is laid down with regard to social housing in general that special consideration must be given to groups with certain needs identified by the local authorities and consisting principally of single parents and people with mental or physical disabilities. Otherwise, allocation is by waiting-list, which does not answer well to the needs of young people.

In parallel with the above-mentioned analysis, the report investigates how the market institutions create a set of conditions that must be satisfied by young home-seekers if they are to obtain a dwelling in the various ownership categories. The logic of the market is especially dominant in relation to the market in privately owned housing. Owner-occupied apartments, in particular, are attractive to young people, because they are mostly very centrally situated and generally of a form that answers well to many young people's lifestyle. However, it is necessary to have considerable income or capital available in order to acquire a property for owner-occupation, and that is a definitive obstacle for many young people. Consequently, only a small proportion of under-30s are owner-occupiers.

Since neither the state as an institution nor the market as an institution are in themselves much oriented towards the majority of young people's housing needs, it must be seen as natural that young people look towards civil society institutions and the housing possibilities that civil society logic presents. Two types of housing solutions are obvious possibilities here.

Firstly, both private rented accommodation and cooperative housing society dwellings are relevant types of housing for young people. A large proportion of such housing is situated in the centre of large towns, rents are often moderate, and tenancies are granted by private landlords or societies, so that young people have possibilities of being taken into consideration, particularly if they have family or contacts who can introduce them.

Secondly, a phenomenon that has a considerable effect in practice is that many young people give up the idea of setting up as property-occupying households in the traditional sense, with their own names on the deeds or tenancy agreement, but arrive at their own arrangements instead. This could be sub-tenancy within any of the types of housing ownership, or a communal scheme, or renting a part of a dwelling, or housing bought by parents. Generally, to find a good housing solution in this way it is necessary to have a social network and the ability to enter into joint arrangements.

A number of analyses of what trends of development it is in the welfare state that lead to an increasing attention to the significance of civil society institutions have appeared over recent years in Danish publications on the significance of institutions in social life. A central theme in this literature highlights a movement away from a provider society towards greater emphasis on activation and independence. Institutionally, this movement is


expressed in a change of management style from one of hierarchical control to one based on formal and informal networks held together by a series of jointly negotiated conceptions of the task and the process of its solution. In the context of such a trend, public input is diverted from regulation towards therapeutic intervention in many forms: advice, information, personal support, etc.

The fact that such a development also appears relevant in the area of housing policy may be understood as meaning that the traditional understanding of the challenges to be addressed by housing policy has lost its validity. Looking right back to the conditions obtaining after the Second World War, shortage of housing has always been seen as the basic premise, and therefore the issue of allocating the limited number of dwellings has been considered central. Housing policy has accordingly been focused on regulating the distribution of housing and supporting new building.

However, when young people of today are seeking a home, they confront a housing stock that reflects the fact that Danes generally have a high standard of housing and a high average housing consumption in comparison with conditions in most other European countries. In that respect, the young people have much scope. Some have more than others. It appears that they are also generally able to find many various, and often also very creative, ways to take advantage of what the housing supply has to offer.

However, we have no precise picture of how well the housing market functions in relation to the needs and desires of young people – or of the extent to which housing market obstacles make it difficult for them to get their education, their family life and their working life to function. Nor is it clear which young people have particular difficulty in finding a satisfactory housing solution.

The institutional analysis changes the line of approach away from the separate types of housing and instruments of housing policy, and adopts instead an approach whereby the housing market in its entirety and all its possibilities for young people are examined together. One of the principal questions that arises in the wake of such an analysis is, ‘Which are the young people who face special difficulties?’ In that connection the institutional analysis identifies the whole array of institutional factors that together determine the functionality of the housing market. The purpose is to provide support for holistic consideration of any initiatives that may be considered desirable.



Nogle unge bor i ungdomsboliger eller kollegieboliger, men den altovervejende del af de unge finder deres bolig på det almindelige boligmarked i konkurrence med den øvrige befolkning. Der er forskellige typer af ressourcer, som er nødvendige for at komme til at bo i boligmarkedets forskellige boligformer: Indkomst og formue, tid til at rykke op på venteliste eller private kontakter for at komme i betragtning. Mange unge finder imidlertid deres helt egne løsninger: Forældrekøb, fremleje, delebolig, bokollektiv eller tidsbegrænset lejemål. Publikationen tegner et samlet billede af boligmarkedet som et komplekst institutionelt system, og den udpeger i forhold hertil de ressourcer, som unge skal råde over for at kunne finde en tilfredsstillende boligløsning.

AKF

Forlaget

Nyropsgade 37
DK-1602 København V

tel: +45 4333 3400

fax: +45 4333 3401

akf@akf.dk

www.akf.dk