

INDFLYTTERE I ALMENE BOLIGER

Økonomiske og sociale forhold

JØRGEN ANKER/IVAN CHRISTENSEN/MARTIN RASMUSSEN/
TINA SKOVGAARD ROMOSE/TOBIAS BØRNER STAX

KØBENHAVN 2003
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET
03:23

INDHOLD

	FORORD	4
1	SAMMENFATNING	6
2	INDFLYTTERE I ALMENE BOLIGER	12
	Indledning	12
	Lav indkomst og ringe arbejdsmarkedstilknytning	14
	Civilstand og alder: Enlige og ældre	27
	Alternative muligheder på ejerboligmarkedet	30
	En middelstor bolig til lav husleje	33
	Konklusion	36
3	INDFLYTTERE I TOR-BOLIGER - FØR OG EFTER KØBENHAVNS KOMMUNES SALG	38
	Indledning	38
	Øget arbejdsmarkedstilknytning, men kun svagt øget indkomst	39
	Civilstand og alder: Færre enlige og færre ældre	51
	Konklusion	55

4	PRAKSIS OG POLITIK I FIRE KOMMUNERS BOLIGANVISNING	56
	Vil et salg påvirke kommunernes varetagelse af deres boligsociale opgave?	56
	Design og metode	58
	Hvad er kommunal boligsocial anvisning?	62
	Den boligsociale anvisning i de fire kommuner	64
	Overordnede kriterier for tildeling af almene boliger	71
	Kommunernes anvisningspraksis – beskrevet gennem vignetter	73
	Fællestræk ved de fire kommuners vurderingsgrundlag	76
	Forskelle i de fire kommuners anvisningspraksis	78
	Boligsituationen, ventetider og den sociale boliganvisning	82
	Kommunernes boligsociale anvisning og behovet for almene boliger	89
	BILAG	94
	LITTERATUR	98

FORORD

Denne rapport udgør den afsluttende afrapportering fra en række delundersøgelser, som Socialforskningsinstituttet har udarbejdet for Boligselskabernes Landsforening i forlængelse af debatten om et eventuelt salg af de almene boliger. Formålet med undersøgelsen er at belyse økonomiske og sociale særtræk ved indflyttere i almene boliger og den kommunale anvisning til almene boliger.

Rapporten omfatter registerundersøgelser af indflytninger i almene boliger og af indflytterne i de såkaldte TOR-boliger (de kommunale boliger, som blev frasolgt af Københavns Kommune gennem ejendomsselskabet TOR I/S i perioden 1995-2000). Desuden indeholder rapporten en tværgående kvalitativ analyse af den kommunale anvisning til almene boliger i kommunerne København, Århus, Svendborg og Søllerød.

Følgegruppen takkes for gode kommentarer til udkast til en række arbejdsrapporter, som den foreliggende rapport er en sammenskrivning af. Hans Thor Andersen takkes specielt for at have læst og kommenteret manuskriptet i dets helhed ved projektets afslutning. Endvidere takkes medarbejdere i de kommuner, der indgår i undersøgelsen, de almene boligorganisationer samt repræsentanter fra grundejerforeninger, som har været behjælpelige med informationer generelt og/eller har medvirket til undersøgelsen i forbindelse med interview.

Registerundersøgelserne (kapitel 2 og 3) er gennemført af forsker Martin Rasmussen, mens den tværgående analyse af kommunernes anvisning til de almene boliger (kapitel 4) er udarbejdet af forsker Jørgen Anker, studentermedhjælp Ivan Chri-

stensen, forskningsassistent Tina Skovgaard Romose samt kandidatstipendiat Tobias Børner Stax. Afdelingsleder Ole Gregersen har været ansvarlig for projektledelsen.

Undersøgelsen er finansieret af Boligselskabernes Landsforening.

København, december 2003

Jørgen Søndergaard

KAPITEL 1

SAMMENFATNING

Denne rapport skal ses i lyset af forslagene om at sælge almene boliger til de nuværende beboere, således at ejerformen ændres til andelsboliger eller ejerboliger. Rapporten belyser de mulige problemer, et sådant salg kan give for personer, der forventes at have svært ved at klare sig på andre dele af boligmarkedet. Dette gøres ved statistiske analyser af indflytterne i almene boliger og ved analyse af kommuners anvendelse af den ret, de har, til at anvise til en del af de ledige almene boliger.

Hvis rapportens konklusioner bruges til at vurdere konsekvenser af et salg, bør det gøres med det forbehold, at det i rapporten ikke diskuteres, om andre tiltag vil modvirke konsekvenserne for de berørte lavindkomstgrupper. Her tænkes fx på, at ikke alle almene boliger sælges, eller at der evt. bygges andre almene boliger. Endelig er rapportens overordnede fokus forholdene for potentielle, fremtidige indflyttere, og ikke for de nuværende beboere, der bliver berørt på helt anderledes vis af et salg.

Foreløbige resultater er tidligere udgivet som arbejdsresultater: Christensen og Stax (2002); Rasmussen (2002a; 2002b); Anker et al. (2002a; 2002b).

I kapitel 2 og 3 er problemstillingen især, hvilke muligheder, de grupper der i fremtiden kan forventes at ville flytte i almene boliger, vil få, hvis de almene boliger sælges. Kapitlerne er baseret på statistiske oplysninger om enkeltindivider fra Danmarks Statistik.

Problemer for nogle grupper, hvis adgangen til almene boliger forsvinder

I kapitel 2 ser vi på karakteristika for indflyttere i almene boliger og sammenligner med indflyttere i andre boligtyper. Et kendetegn er, at indflytterne i almene boliger har relativt lav indkomst og (specielt) ringe arbejdsmarkedstilknytning. For eksempel var der i år 2000 blandt indflytterne til almene boliger 10,5 pct. førtidspen-

sionister, mens tallet for privat udlejning var 5,2 pct. og endnu lavere for andelsboliger og ejerboliger. Vi forestiller os dernæst, at hele gruppen af indflyttere alternativt skulle finde en ejerbolig. Ud fra typiske kreditforeningslåneregler beregner vi, hvor meget indflytterne ville kunne låne til at finansiere køb af en alternativ ejerbolig. Resultatet er, at for mange af indflytterne i almene boliger er det ikke muligt at låne et beløb, der er stort nok til at købe en ejerbolig. For eksempel ville den fjerdedel blandt indflyttere i almene boliger i år 2000 med lavest indkomst kun kunne købe en ejerbolig til maksimalt 360.000 kr. – og de findes i dag kun i nogle af udkantsområderne, men ikke i byerne. Resultaterne antyder således, at et salg af de almene boliger vil stille nogle grupper i en meget vanskelig situation på boligmarkedet.

Der kan imidlertid gøres en række indvendinger mod denne konklusion. For det første er det som nævnt ikke nødvendigvis alle almene boliger, der sælges, og der er også forslag om at bygge nye almene boliger. For det andet kan man indvende, at vores antagelse om, at ejerboliger frem for de billigere andelsboliger eller private lejeboliger vil være alternativet til de almene boliger, ikke er holdbar. Naturligvis vil nogle have mulighed for at flytte i disse boliger, men eftersom adgangen hertil er præget af kødannelse og behov for gode forbindelser, vil vore konklusioner næppe være helt misvisende. For det tredje er det sandsynligt, at de almene boliger, der sælges, vil komme til at udgøre en billig del af ejerboligmarkedet; hvis fx Vollsmose sælges, vil der formentlig blive tale om boliger i den meget billige ende af ejerboligmarkedet. Måske vil det derfor alligevel blive muligt i fremtiden at købe boliger til de ovenfor nævnte 360.000 kr. Disse tre forbehold betyder formentlig, at de problemer, vi peger på, vil blive mindre i omfang, men næppe at de kvalitativt ændres.

Endelig vil det være unaturligt ikke at sætte beregningerne i forhold til den generelle debat om reformer af boligmarkedet. Som en del af en generel reform ser mange debattører (se indlæg i Samfundsøkonomen nr. 2, 2002) nok et behov for højere lejepriser for at opnå mindre kødannelse og bedre udnyttelse af lejeboligerne, eventuelt via en liberalisering af lejeboligmarkedet.¹ Det er således muligt, at de potentielle indflyttere efter en hypotetisk generel reform ville have muligheder for at flytte i fx privat lejebolig, fordi der ikke er samme kødannelse som nu. Men omvendt er kødannelsen jo netop mindre pga. lejestigninger, så det er ikke sikkert, at personerne med lavest indkomst vil have mange lejeboliger at vælge imellem på et frit marked.

¹ Et salg af de almene lejeboliger vil være en måde at reducere kødannelse på, om end den er lidt brutal, idet man simpelthen afskaffer de almene boliger. Et alternativ kunne være at liberalisere fastsættelsen af huslejen.

Et naturligt eksperiment: Københavns Kommunes salg af sine boliger

I mange andre lande er der gennemført salg af almene boliger, og erfaringerne fra sådanne salg kan med fordel inddrages i den danske debat. Men også i Danmark er der et konkret eksempel, som man kan betragte som et 'naturligt eksperiment', nemlig Københavns Kommunes salg af sine boliger fra 1995 til 2000. De såkaldte TOR-boliger blev omdannet til andelsboliger. I kapitel 3 belyser vi nogle karakteristika for indflytterne til disse boliger før og efter salget og sammenligner med indflyttere til andre københavnske boliger. Før salget havde indflytterne til disse boliger i langt højere grad end indflytterne til andre boliger lav indkomst eller ringe arbejdsmarkedstilknøytning. Efter salget er disse forhold stadig karakteristiske for indflytterne til TOR-boligerne, men forskellen i forhold til indflyttere generelt i København er mindsket på visse områder (mht. førtidspension, svag arbejdsmarkedstilknøytning for hele husstande og andelen af indflytternes indkomst, der stammer fra offentlig støtte). Konklusionen er, at ændringen af ejerformen formentlig har betydet, at det er sværere for de nævnte grupper at få adgang til denne del af boligmarkedet. Det skal siges, at nogle af resultaterne ikke er fuldkomment klare. Det skyldes især, at der i perioden i 1990'erne, parallelt med, at TOR-boligerne blev omdannet, også skete en forbedring af den generelle økonomiske situation i København, således at der fx generelt var langt færre langtidsløse.

I den grad, man kan sammenligne TOR-boliger og almene boliger, tyder erfaringerne fra salget af TOR-boligerne altså på, at det ikke blot er skrivebordsteori, at ændringer i ejerform har betydning for, hvem der flytter ind i de konkrete boliger. Fælles for TOR-boliger og almene boliger er især, at det offentlige har indflydelse på, hvem der flytter ind.

Kommunernes anvisningspraksis til de almene boliger

I kapitel 4 belyser vi dels kommunernes anvisningspraksis, dels hvilken betydning de almene boliger har for kommunernes anvisning af boliger til personer i akut bolignød.

Kommunerne har et ansvar for at tage hånd om boligsociale problemer og anviser midlertidigt husly til husvilde, men de har ikke en egentlig lovgivningsmæssig forpligtelse til at anviser permanente boliger til boligløse. For at kunne løse de boligsociale problemer for personer, der står i akut bolignød, har kommunerne ret til at få stillet hver fjerde ledige almene bolig til rådighed til boligsocial anvisning.

Vi analyserer anvisningspraksis og handlemuligheder i henholdsvis København, Århus, Svendborg og Søllerød kommuner. Herunder gives der et billede af, hvilke aktører der bidrager til løsningen af boligsociale opgaver.

De fire kommuner repræsenterer forskellige boligsociale situationer. I København og især Århus er der relativt mange almene boliger. I Søllerød og København står relativt mange på venteliste.

Lange ventelister, hvor der er få almene boliger og et generelt presset boligmarked

Konkluderende peger undersøgelsen på, at kommunernes muligheder i vid udstrækning er relateret til antallet og tilgængeligheden af almene boliger. Men forskellene i den lokale boligsituation påvirker tydeligvis de generelle problemstillinger og prioriteringer, der kommer til udtryk gennem den boligsociale anvisningspraksis.

I alle fire kommuner tildeles ledige boliger til de personer, der umiddelbart har størst behov for den enkelte ledige bolig. Samtidig viser undersøgelsen, at det i nogle kommuner mere er reglen end undtagelsen, at man må vente i et halvt til et helt år på en bolig. Dette er særligt tilfældet i København, hvor boligpriserne er høje, og fraflytningsfrekvenserne i den almene sektor er lave. Med relativt få almene boliger som kommunen kan anvise til, bliver de ledige boliger 'rationeret' til personer i en særligt vanskelig situation. I Svendborg er den gennemgående boligsituation noget anderledes med lavere priser på ejerboliger og kortere ventelister til de almene boliger. Samtidig er der en meget høj fraflytningsfrekvens fra et af byens almene boligområder, hvilket betyder, at kommunen får stillet relativt mange boliger til rådighed, faktisk flere, end den kan benytte.

I Århus bevirker den relativt store andel af almene boliger, at man relativt hurtigt kan finde boliger, samtidig med at det er muligt at tage spredningsmæssige hensyn, hvorved man søger at undgå en koncentration af sociale problemer i bestemte boligafdelinger. For Søllerøds vedkommende synes et afgørende forhold at være, at boligpriserne er høje. Det betyder, at det kan være vanskeligt, selv for personer med en fast indtægt og/eller en mindre formue, at finde en bolig ved akut opstået bolignød (fx ved skilsmisse).

Kriterier for at blive anvist en bolig

Af undersøgelsen fremgår det, at kriterierne for den boligsociale anvisning til de almene boliger overordnet set minder om hinanden i de fire kommuner. Kommunerne tager udgangspunkt i, at den boligsociale anvisning er rettet mod personer/husstande, som ikke selv er i stand til at løse et boligproblem på en rimelig måde. Boligsøgende skal have forsøgt at udnytte de generelle muligheder for at skaffe sig en bolig, fx via opskrivning i almene boligorganisationer, køb af ejer- eller andelsbolig eller privat udlejning. De sociale og økonomiske ressourcer samt hensynet til boligsøgendes børn og den boligsøgendes evne til at begå sig i en almen lejebolig uden at genere naboer spiller ind i prioriteringen. Det understreges i

alle fire kommuner, at afgørelser i enkeltsager til enhver tid beror på helhedsvurderinger og skøn.

I et forsøg på at indfange forskelle og ligheder i kommunernes vurdering af, om en borger kan blive anvist en bolig, blev anvisningsmedarbejdere i de fire kommuner bedt om at tage stilling til en række fiktive personer i forskellige sociale situationer. På baggrund af en optælling af, hvor mange af de konstruerede eksempler den enkelte kommune ville indstille, synes særlig Københavns Kommune at have en restriktiv anvisningspraksis. Søllerød er til gengæld den kommune, hvor flest af de opstillede eksempler indstilles. Generelt for de fire kommuner kan det konkluderes, at det ikke er ligetil at få anvist en bolig gennem kommunernes boligsociale anvisning.

Undersøgelsen indikerer imidlertid, at nogle sager, hvor personen ufor skyldt står i akut bolignød, går relativt glat igennem boliganvisningsproceduren. Det gælder fx en mor som er blevet skilt fra en mistroisk og lidt truende mand, eller en lidt sent udviklet pige, som er blevet sagt op fra sin bolig.

Af undersøgelsen fremgår det også, at kommunerne opererer med en 'nedre grænse' for, hvor dårligt fungerende personer der anvises til en almen bolig. Her er det hensynet til de øvrige beboere, der lægges til grund for vurderingerne. Dette betyder ikke, at forventeligt belastende personer helt udelukkes fra den boligsociale anvisning. Men kommunerne søger i højere grad at tilbyde andre boligplaceringer som fx tidsbegrænsede lejemål (med henblik på at afprøve, om den boligsøgende magter at bo alene i en almen bolig) eller kommunale boliger. Umiddelbart synes grænserne for det acceptable at være lidt snævrere i de to provinsbyer (Århus og Svendborg) end i København og Søllerød.

Kommunernes boligsociale anvisning fungerer i kraft af de almene boliger

I tre af de fire kommuner anvender man, ud over de almene boliger, i et begrænset omfang kommunalt ejede boliger i løsningen af kommunens boligsociale problemer. I København er dette ikke tilfældet efter frasalget af kommunens boliger i 1990'erne. Kommunernes boligsociale anvisning tager således i helt overvejende grad udgangspunkt i anvisningsretten til de almene boliger. Udmøntningen af denne anvisningsret bygger som oftest på et samarbejde med de almene boligorganisationer, og i alle fire kommuner udtrykkes der fra begge parter generel tilfredshed med samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer. I alle kommuner fremstår de almene boliger som et integreret og næsten uomgængeligt led i kommunernes muligheder for at skaffe boliger til borgere i bolignød.



KAPITEL 2

INDFLYTTERE I ALMENE BOLIGER

Indledning

I debatten om boligmarkedets fremtidige organisering indgår spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at sælge nogle af de almene boliger. De almene boliger har hidtil spillet en væsentlig samfundsmæssig rolle ved at give folk med ringe økonomiske og boligmæssige forhold en chance på boligmarkedet, de ellers ikke ville have haft – chancen for en almen bolig har alle via ventelistesystemet, men dem med særligt svære vilkår kan desuden blive anvist en almen bolig af kommunen. Et salg af almene boliger til individuelle ejer- eller andelsboliger vil formentlig betyde, at kommunernes muligheder for at anvise socialt ringe stillede til disse boliger ophører. Tilsvarende vil et salg af almene boligforeninger til en privat udlejer fjerne anvisningsmuligheden for de pågældende boliger, medmindre der arrangeres en ordning, så kommunerne opnår ret til anvisning i private udlejningsejendomme.

I dette kapitel beskriver vi statistisk økonomiske og boligmæssige vilkår for indflytterne i almene boliger. Når det er indflyttere, og ikke beboere, der undersøges, er det fordi et salg vil påvirke de to grupper helt forskelligt. De nuværende beboere vil næppe blive negativt berørt, da de jo blot kan blive boende og selv vælge, om de vil købe deres egen bolig. Mulighederne for fremtidige boligsøgende vil imidlertid ændres ved et salg. Det er forholdene for disse fremtidige boligsøgende vi vurderer ved at se på de historiske indflyttere. Vi beskriver indflytterne til de almene boliger med hensyn til indkomstforhold, arbejdsmarkedsstatus, civilstand og alder, husleje, boligstøtte og boligstørrelse. Vi lægger særlig vægt på den del, der har lavest indkomst eller ringest arbejdsmarkedstilknøytning. I et afsnit forsøger vi at skitsere, hvilke muligheder disse personer ville have på ejerboligmarkedet, ved at beregne, hvor høj en kontantpris de ville kunne finansiere.

Kapitlets tabeller og figurer benyttes til at diskutere, hvilke problemer de, der ellers typisk ville flytte i almene boliger, vil få, hvis de alternativt ville blive tvunget

ud på andre dele af boligmarkedet – specielt ejerboligmarkedet – som følge af et salg af de almene boliger. For eksempel fremgår det, at mange indflyttere i de almene boliger kun ville have råd til ejerboliger til priser, der er så lave, at de er meget svære at finde på ejerboligmarkedet, som det ser ud nu. Fordi vi ser isoleret på et salg af almene boliger som eneste politiske indgreb, kan man måske mene, at beregningerne på forhånd stiller salget i et relativt kritisk lys. I den aktuelle debat er der fx forslag om, at ikke alle almene boliger skal sælges, eller at der bliver bygget nye. Og derudover kunne man i princippet også forestille sig øget kommunal anvisningsret i de tilbageblivende almene boliger eller i andre boliger. Endelig findes der traditionelle argumenter for, at liberalisering af huslejeloggivning kombineret med ensartede beskatningsregler for forskellige ejerformer og med støtte til 'personer frem for mursten' kan tænkes at øge adgangen til fx privat udlejning. Disse argumenter har dog længe været fremme uden at have fået politisk gennemslagskraft.¹

Når vi i sammenligningen af indflyttere i almene boliger med indflyttere i andre boligformer specielt fokuserer på ejerboliger, skyldes det, at vi forestiller os, at det er den mest realistiske mulighed, den boligsøgende, der skal finde et alternativ til almene boliger, har. Naturligvis vil de boligsøgende i virkelighedens verden overveje alle boligformer, men ejerboligmarkedet har den egenskab, at det her er meget gennemskueligt, hvordan man får adgang til en bolig. Det kan man altid, hvis 'bare' økonomien er god nok. Adgangen til privat udlejning og andelsboliger er derimod reguleret via ventelister eller gode forbindelser til udlejer, og der vil være mange, for hvem disse boliger ikke er en realistisk mulighed. I øvrigt er det svært at få information om, hvorvidt folk står på ventelister eller har gode forbindelser, og også derfor har vi valgt at koncentrere os om muligheden for at få adgang til ejerboliger (det vedrører størrelser som fx indkomst, som vi har information om).

Data og metode

I dette kapitel benyttes registerstatistiske oplysninger fra Danmarks Statistik om enkelte personer, deres husstand og deres bolig, fx om indkomst på person- og husstands niveau, antal medlemmer af husstanden og om boligens størrelse og ejerforhold. Vi belyser perioden fra 1995 til 2000. Perioden er blandt andet karakteriseret ved en stadig faldende ledighed og stigende priser på ejerboliger – forhold, der begge kan tænkes at have påvirket karakteristika for indflyttere til almene boliger. Faldende ledighed kan tænkes at mindske antallet af personer, der har behov for offentlig hjælp til at finde bolig, mens stigende huspriser omvendt gør det van-

¹ Debatten er ført både internationalt og i Danmark, se fx Rosen (1982), Arnott (1995), Boligministeriet (1988), Ølgaard (1988) og på det seneste Det økonomiske Råd (2001), Boligselskabernes Landsforenings svar herpå (2001), Munck og Svarer (2001) og flere indlæg i et særnummer af Samfundsøkonomen (Smidt, 2002; Vastrup, 2002; Nielsen, 2002).

skeligere for husstande med lav indkomst at finde et alternativ til de almene boliger. Vi ser i kapitlet dels på udviklingen af disse karakteristika for indflyttere til almene boliger, dels sammenligner vi indflytterne med indflyttere i andre boligformer.

De observationer, vi benytter, er sammensat af to stikprøver, nemlig en stikprøve på omtrent 1 pct. af alle personer i Danmark og en stikprøve af beboerne i tilfældigt udvalgte almene boliger. Umiddelbart forekommer en stikprøve på 1 pct. af alle i Danmark at være tilstrækkeligt til at belyse statistiske forhold. Men da vi fokuserer på indflyttere i boliger med særlige ejerformer og i nogle tilfælde også på udvalgte grupper – fx førtidspensionister – så er 1 pct.-stikprøvens størrelse faktisk lige i underkanten, og den er derfor suppleret med et antal beboere fra almene boliger. Disse sammenlignes dog ofte med indflyttere i fx ejerboliger, hvor stikprøven altså er af begrænset størrelse. Vi gør opmærksom på, når datagrundlaget er problematisk lille.

De anvendte data er beskrevet grundigere i Rasmussen (2002a), hvorfra også tallene bag de fleste af figurerne i dette kapitel findes.

Metodemæssigt er der i kapitlet stort set kun benyttet beskrivende statistik – vi forsøger altså ikke at skønne over, hvordan folks boligvalg er påvirket af forhold som indkomst, boligpriser og lignende. Der er i hvert fald ét potentielt problem ved denne metode, nemlig følgende: Det vigtige bliver sammenhængen mellem boligens ejerform og indflytternes karakteristika. For eksempel viser det sig, at indflyttere i almene boliger gennemsnitligt set har lavere indkomst end indflyttere i ejerboliger. Men den lave indkomst behøver imidlertid ikke at have noget med ejerformen at gøre. Måske er det blot sådan, at folk med lave indkomster flytter i (fx) små boliger, og at små boliger i højere grad findes blandt almene boliger. Med andre ord kan det tænkes, at ejerformen statistisk set dækker over forskelle i fysiske boligkvaliteter (størrelse, beliggenhed mv.). I så fald kan vi forestille os, at vi fejlagtigt fremstiller det som et samfundsmæssigt problem, hvis de almene boliger sælges, selv om det (forestiller vi os) kun er den irrelevante ejerform, der ændres (og ikke boligen, der vokser eller skrumper). I en statistisk model kontrollerer vi derfor for en række boligkarakteristika. Og kontrollen for boligkarakteristika viser sig i øvrigt ikke at ændre ved, at ejerformen er af reel betydning.

Lav indkomst og ringe arbejdsmarkedstilknytning

Vi vil her beskrive indflytterne i de almene boliger med hensyn til nogle sociale og økonomiske variabler. Indflytternes karakteristika over tid beskrives, ligesom vi

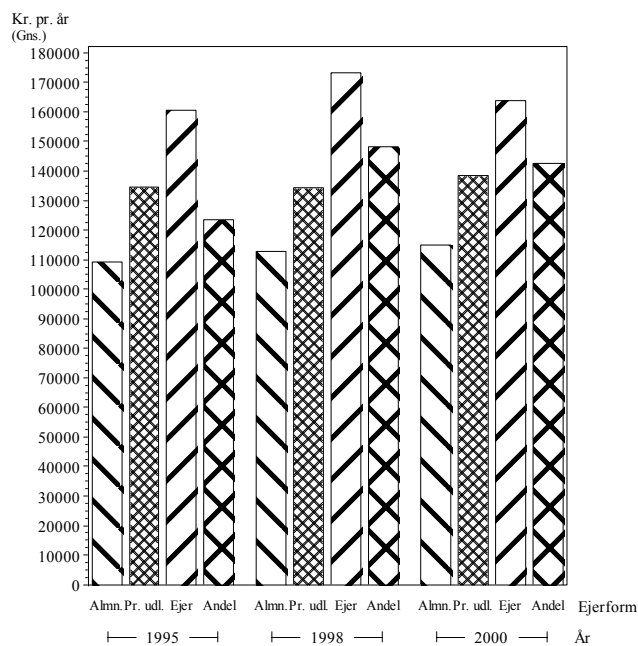
sammenligner med karakteristika for indflyttere til boliger med andre ejerformer. Definitionen af ejerformer og variabler er beskrevet i Rasmussen (2002a).

Lav indkomst

Figur 2.1.a viser den ækvivalente disponible husstandsindkomst (se definitionen i Rasmussen (2002a) – med 'ækvivalent' menes 'sat i forhold til husstandsstørrelsen') for indflyttere i årene 1995, 1998 og 2000, særskilt på boligens ejerform. Da vores fokus jo specielt er på den del af befolkningen, der formentlig vil have svært ved at finde anden boligform, viser figur 2.1.b indkomsten blandt 1. kvartil af den pågældende gruppe.

Figur 2.1.a.

Gennemsnitlig ækvivalent disponibel husstandsindkomst for indflyttere, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



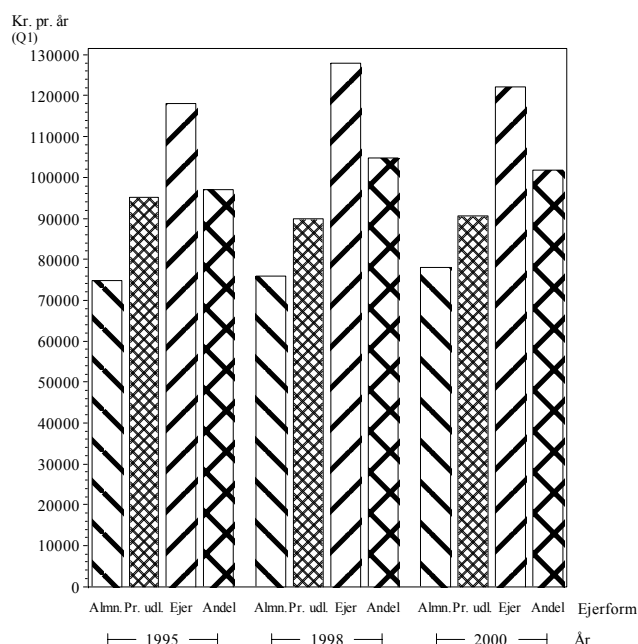
Uanset hvilket år man ser på, og om man ser på gennemsnitlig indkomst eller 1. kvartil af indkomsten, er det klart, at indkomsten for indflyttere i almene boliger er væsentligt under indkomsten for indflyttere i andre ejerformer. Indkomsten er størst for indflyttere i ejerboliger, og indkomsten for indflyttere i andelsboliger og privat udlejning ligger et sted mellem de to andre ejerformer. Der er ikke den væsentlige tidsmæssige udvikling i indkomstpændet mellem ejerformer, dog med den undtagelse, at indflyttere i ejerboliger i 1998 havde særlig høj indkomst. Der er en svag stigning i indkomsten for indflyttere til almene boliger på godt 4 pct. (realt) over de fem år for 1. kvartil af indkomsten. For ejerboliger er det tilsvarende tal

3,5 pct. Man kunne måske have forventet, at indkomsten for indflyttere i ejerboliger var vokset hurtigere som følge af, at de stigende boligpriser har gjort det sværere for mange at flytte i ejerbolig.

Tilsvarende figurer (ikke vist) for bruttoindkomst viser kvalitativt det samme.

Figur 2.1.b.

Første kvartil af ækvivalent disponibel husstandsindkomst for indflyttere, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Faste priser (basis i 2002). Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år. Tallet på 77.931 kr. pr. år for indflyttere i almene boliger for år 2000 betyder, at 25 pct. af personerne, der flyttede i almene boliger i år 2000, havde en indkomst derunder.

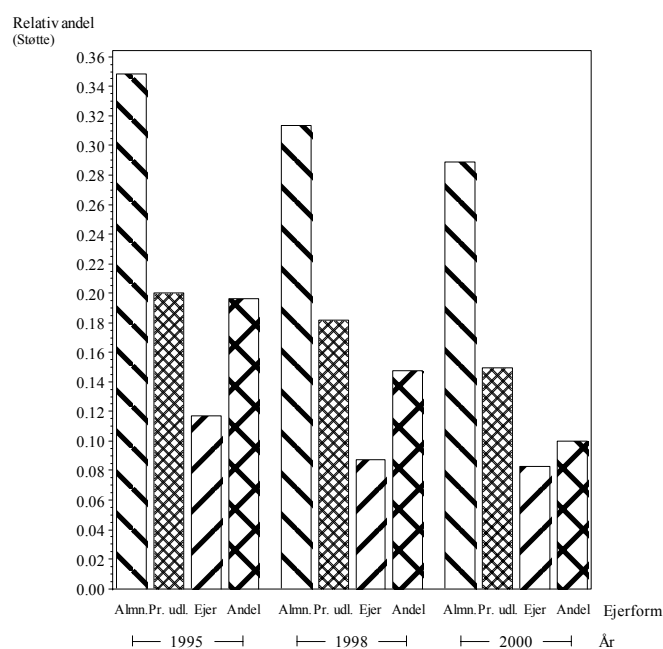
Indkomsten opnås fra forskellige kilder, hvoraf den mest interessante sondring i denne sammenhæng er sondringen mellem erhvervsindkomst og offentlig støtte. Figur 2.2 viser den gennemsnitlige andel af indkomsten, der stammer fra offentlig støtte.

Det er tydeligt, at indflyttere i almene boliger er mest afhængige af offentlig støtte. Afhængigheden aftager dog over perioden. Bemærk, at ikke alle former for offentlig støtte er med, specielt kan nævnes S.U.

Det skal nævnes, at for en femte ejerform – nemlig kommunalt ejede boliger – er indflytterindkomsten en smule lavere end for almene boliger. Denne ejerform er ikke medtaget i dette kapitel, dels fordi der er få af disse ejendomme, dels fordi emnet er studeret nøjere på en anden stikprøve i et kapitel 3.

Figur 2.2.

Offentlig støtte i forhold til samlet bruttoindkomst for indflyttere, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).

Anm.: Den offentlige støtte er sat i forhold til bruttoindkomsten. Se definitioner af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år. Bemærk, at 'offentlig støtte' i denne figur dækker flere ydelser end 'offentlig støtte' i begrebet 'personer afhængige af offentlig støtte' (se Rasmussen (2002a)).

Ringe arbejdsmarkedstilknytning

I dette afsnit ser vi på indflytternes arbejdsmarkedstilknytning, som vi måler på tre forskellige måder, nemlig ud fra, om folk er ledige, om de er førtidspensionister, og om de er 'afhængige af offentlig støtte' (også benævnt 'støtteafhængige personer'). Det sidste begreb omfatter en varieret gruppe af personer, der er afhængige af midlertidig offentlig støtte. Begrebet omfatter mange ledige, men også personer, som er på sygedagpenge i lange perioder, og personer på kontanthjælp, der ikke er registreret som ledige. Personer på varig hjælp som førtidspension er ikke omfattet (førtidspensionister er i en gruppe for sig). I det anvendte ledighedsbegreb medta-

ges ikke personer, der kun kortvarigt er ledige. Til slut i dette afsnit ser vi på, om alle voksne i husstanden er svagt tilknyttet arbejdsmarkedet, dvs. enten ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte. Se definitionerne i Rasmussen (2002a). I øvrigt bør man generelt huske på, at modstykket til færre med svag arbejdsmarkedstilknytning, således som vi måler det, ikke nødvendigvis er flere i beskæftigelse. Det kan fx være, at nogle kvinder går hjemme, og derfor hverken indgår i vores mål eller er beskæftigede. Om studerende gælder det samme.

Dataforbehold: Den statistiske usikkerhed i dette afsnit er lidt større end i de foregående afsnit. Det skyldes, at vi ser på et udsnit af indflyttere til bestemte boligformer, fx ledige til ejerboliger. Hvis der i et år er fx 5 pct. af dem, der flytter i ejerbolig, der er ledige, og der i stikprøven er ca. 800, der flytter i ejerbolig om året, er det forventede antal ledige indflyttede altså 5 pct. af 800 = 40. Nu kender vi ikke de 5 pct. – det jo er dem, vi skal skønne over – men på så lille et grundlag kan vi ramme mellem op til 2 procentpoint galt på skønnet, hvis vi er uheldige. En sådan usikkerhed er dog ikke stor nok til at ændre på de kvalitative konklusioner vedrørende sammenligning af boligformer. Usikkerheden er væsentligst, hvor sandsynligheden for karakteristikumet er mindst, og hvor der er færrest indflyttere til en boligform. I vores tilfælde betyder det, at der er størst usikkerhed omkring førtidspension og indflytning i andelsboliger. Der er i alt kun knap 200 indflytninger i andelsboliger om året mod 700-900 i ejerboliger og 500-600 i privat udlejning. Se Rasmussen (2002a) vedrørende antallet af observationer. Omvendt har vi jo observationer for mere end et år, så selvom de hvert år er usikre, så vil flere år, der viser samme mønster, give os ekstra sikkerhed.²

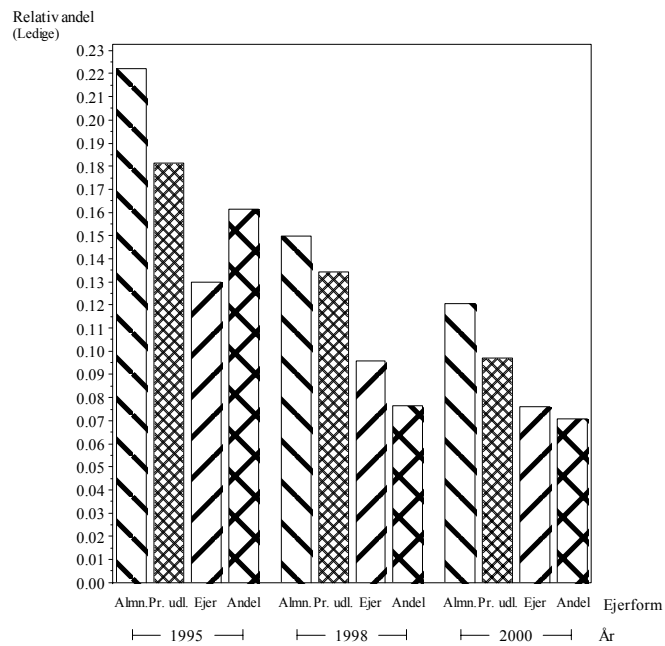
For alle tre kategorier af personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet og i alle tre viste år er andelen med svag arbejdsmarkedstilknytning højere for almene boliger end andre boligformer, og forskellen er meget betydelig for førtidspensionister og støtteafhængige. Meget få af indflytterne til ejerboliger er førtidspensionister, men der er trods alt en del ledige og støtteafhængige. I kapitlet er ledige defineret som personer, der er registreret ledige i 30 pct. af året. Ledige i denne forstand har derfor ikke nødvendigvis en ringe økonomi, hvis de ellers opnår tilstrækkelig beskæftigelse i den resterende del af året.

Gennem perioden er der sket et kraftigt fald i andelen af indflyttede ledige til alle ejerformer, og dette afspejler de økonomiske konjunkturer. Faldet i andelen fra 1995 til 2000 er større for indflyttere i almene boliger end for indflyttere i ejerboli-

² Observationerne kan med rimelighed siges at være uafhængige fra år til år: I den oprindelige stikprøve er den samme person med hvert år (og gennemsnit mv. er derfor ikke uafhængige fra år til år), men her ser vi jo specielt på det udsnit af personer, der flytter, og det er ikke de samme fra år til år.

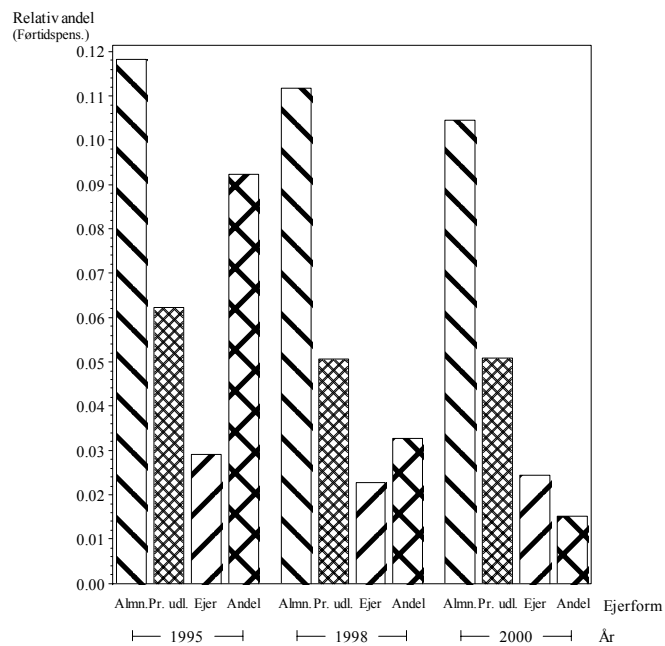
Figur 2.3.a.

Andel af indflyttere, der er ledige, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Figur 2.3.b.

Andel af indflyttere, der er førtidspensionister, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.

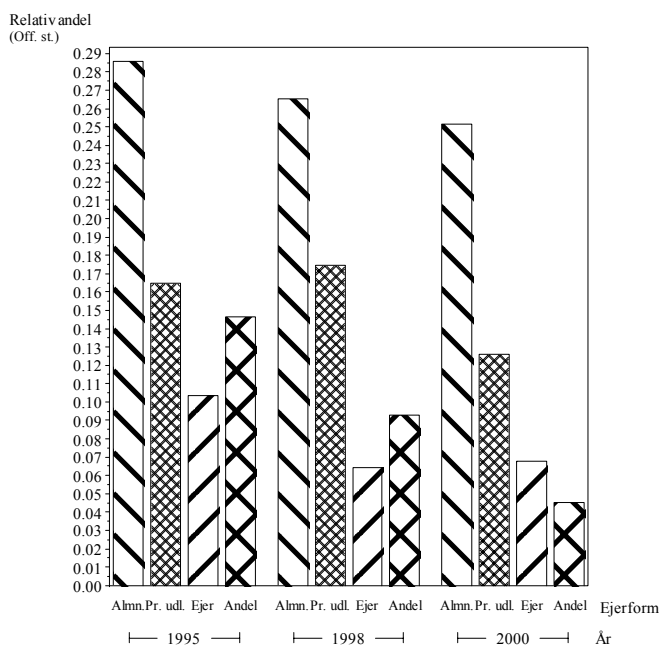


ger, både når der ses på ændringen i procentpoint og på den relative ændring i andelen. Andelen af indflyttere på førtidspension og støtteafhængige personer til almene boliger falder svagt over tid. For støtteafhængige personer er faldet i andelen større for indflyttere i ejerboliger end i almene boliger. For førtidspensionister er det svært at vurdere, om andelen af indflyttere er faldet mere i den ene end i den anden ejerform.

Det særdeles høje antal førtidspensionister blandt indflytterne i andelsboliger i 1995 skyldes næppe alene usikkerhed som følge af stikprøvens størrelse. Det er rimeligt at tro på en eller anden fejl i data (noget tilsvarende gælder andelen af enlige indflyttere i andelsboliger i 1995 – se næste afsnit), eller at der har været nogle særlige forhold, der gjorde sig gældende i 1995.

Figur 2.3.c.

Andel af indflyttere, der er afhængige af offentlig støtte, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

Fordelingen af forskellige boligformer på de enkelte befolkningsgrupper kan også belyses ved at 'vende sandsynlighederne om'. I stedet for fx at se på sandsynligheden for, at en indflytter i de almene boliger er ledig, kan man således se på sandsynligheden for, at en ledig, der flytter, netop flytter i en almen bolig. Tabel 2.1 viser en sådan fordeling af indflyttere med særlige karakteristika (ledighed, førtidspension og støtteafhængighed) særskilt på ejerform. Der er alene set på år 2000.

Der er større sandsynlighed for, at en førtidspensionist eller en person afhængig af offentlig støtte, der flytter, flytter i en almen bolig, end i hver af de andre boligformer. For ledige er fordelingen på ejerformer temmelig lige (når der ses bort fra andelsboliger).

Tabel 2.1.

Fordeling af indflyttere med særlige karakteristika, særskilt på boligens ejerform, 2000.

		Almene	Privat udlejning	Ejer	Andel
Ledige	Antal	57	61	65	14
	Fordeling på boligformer	29%	31%	33%	7%
Førtidspension	Antal	55	32	21	3
	Fordeling på boligformer	49%	29%	19%	3%
Afhængige af offentlig støtte	Antal	129	79	58	9
	Fordeling på boligformer	47%	29%	21%	3%

Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).

Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

Sammenholdt med beskrivelsen ovenfor (figur 2.3), kan man på den ene side konkludere, at personer med de valgte karakteristika er mere udbredte blandt indflytterne i almene boliger end i fx ejerboliger. Set på denne måde tager almene boliger imod mange med fx lav indkomst. På den anden side udgør almene boliger kun en mindre del af det samlede boligmarked, og derfor er det ikke sådan, at de almene boliger tager imod størsteparten af personer med de valgte karakteristika. Over halvdelen flytter nemlig i andre boliger end almene boliger.

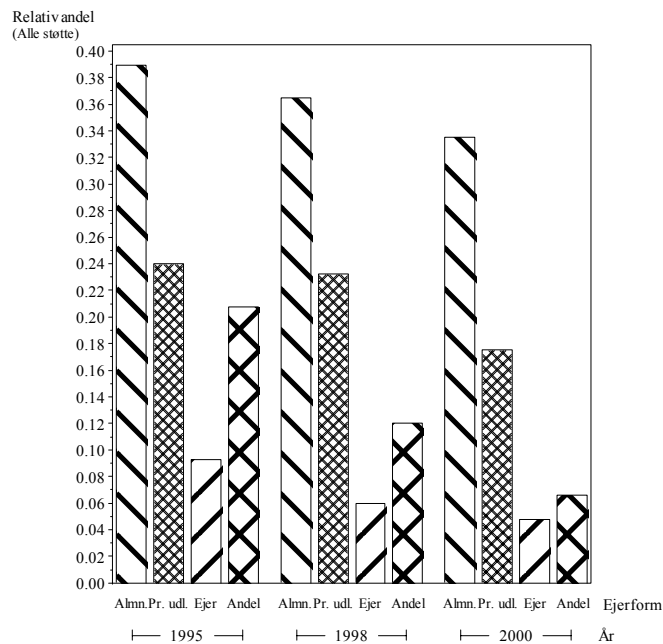
Beskrivelserne ovenfor vedrørende indkomst var på husstandsniveau (vi så på husstandens indkomst), mens beskrivelserne vedrørende ledighed, førtidspension og afhængighed af offentlig støtte var på personniveau. De sidste beskrivelser kunne derfor tænkes at fortælle sammenligningen mellem specielt almene boliger og ejerboliger, hvis det fx er sådan, at størstedelen af de ledige, der flytter i ejerbolig er gift med beskæftigede, mens mange af de ledige, der flytter i almen bolig, måske er enlige eller gift med andre ledige.

For at tage højde for dette ser vi nedenfor på indflyttede personer, der lever i husstande, hvor alle voksne er ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte.

I grove træk får man omtrent samme indtryk af indflytterne karakteriseret ved dette husstandsmål som af de tre figurer 2.3.a-c tilsammen. Der er dog en større andel indflyttere i almene boliger med dette husstands-karakteristikum end med hvert enkelt af de tre karakteristika i figur 2.3. Mange indflyttere i almene boliger er altså svagt tilknyttet arbejdsmarkedet på den ene eller anden måde. Omvendt er andelen i figur 2.4 for ejerboliger i underkanten af andelen i figur 2.3. Det kan fx skyldes, at mange ledige, der flytter i ejerbolig, er gift med beskæftigede. Fra 1995 til 2000 falder andelen i figur 2.4 for alle ejerformer. Sammenlignes almene boliger og ejerboliger, er faldet større for ejerboliger (både målt ved ændring af andelen i procentpoint og ved den relative ændring i andelen). I øvrigt er det sådan, at blandt personerne i husstande, hvor alle har lav arbejdsmarkedstilknytning, er der

Figur 2.4.

Andel af indflyttere, der bor i husstande, hvor alle voksne er ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
 Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

flest enlige (hvorved personen svarer til husstanden). Almene boliger er den ejerform, hvor de fleste par, som begge er svagt tilknyttede til arbejdsmarkedet, flytter ind (beregninger ikke vist)

I dette afsnit har vi udelukkende set på karakteristika for indflyttere. Madsen og Hornstrup (2000) har belyst karakteristika for beboere generelt i forskellige ejerformer. Analyserne er ikke helt svarende til de her gennemgåede, men de omhandler mange af de samme emner. Ofte er det også de samme mønstre, der tegner sig. Specielt finder de også, at indkomsten og arbejdsmarkedstilknytningen er lavere i almene boliger end i andre boliger. Der tegnes ikke helt det samme billede vedrørende udviklingen i 90'erne, idet Madsen og Hornstrup i højere grad fremhæver, at indkomst og arbejdsmarkedstilknytning er blevet forværret for almene boligbeboere end for andre boligformers. Ovenfor er det modsat vist, at indkomst og andel ledige i almene boliger ikke synes at forringe væsentligt i forhold til andre ejerformer. Der anes dog en relativ forværring, hvis man fx ser på husstandsmålet i figur 2.4.

Resultaterne er robuste

Det fremgår således, at en stor del af indflytterne i almene boliger indkomst- og arbejdsmarkedsmæssigt er ringere stillet end indflyttere i boliger med andre ejerformer. Den umiddelbare fortolkning af de præsenterede figurer og tabeller vil typisk være, at almene boliger derfor yder en vis støtte til disse grupper. I dette afsnit vil vi kort diskutere to grunde til, at denne fortolkning kan være misvisende eller i det mindste mangelfuld. Det skal dog vise sig, at ejerformen er vigtig for boligforholdene for disse indflyttergrupper.

Interne flytninger

I almene boliger er det sædvanligt, at en lejlighed, når den bliver ledig, først bliver tilbudt andre beboere i foreningen. Når vi ovenfor har vist, at en større andel af indflytterne i almene boliger fx er førtidspensionister sammenlignet med indflytterne i fx ejerboliger, så kunne det skyldes, at der allerede bor en stor andel førtidspensionister i de almene boliger, og at disse flytter meget rundt mellem foreningens boliger. I så fald ville almene boligforeninger måske ikke give plads til så mange førtidspensionister, der hidtil ikke har boet i foreningen, som afsnittet ovenfor antyder. Vi har derfor prøvet at lave beregningerne for indflyttere, der kommer fra en bolig med en anden ejerform end den, de flytter til. Der kan gennem denne manøvre måske spores et lille fald i andelen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet blandt indflyttere til almene boliger, men ikke i en størrelsesorden, der giver anledning til at ændre ved ovenstående konklusioner.

Er det snarere boligens fysiske kvalitet, der er relevant?

Hvis almene boliger gennemsnitligt er små og derfor billige, og ejerboliger gennemsnitligt er store og derfor dyre, så kunne boligstørrelsen, og ikke ejerformen, være årsagen til, at indflytterne i de almene boliger gennemsnitligt har lavere indkomst end indflytterne i ejerboliger. Vi har derfor foretaget en del af beregningerne for andele af indflyttere med særlige karakteristika, hvor indflytningsboligerne er opdelt efter boligstørrelse. Vi har foretaget beregningerne for førtidspensionister, støtteafhængige personer og personer, der lever i husstande, hvor alle voksne er enten ledige, førtidspensionister eller støtteafhængige. Vi viser her (tabel 2.2.) kun resultatet af beregningerne for sidstnævnte gruppe, da den er karakteristisk for de to øvrige. Tallene er mere end sædvanligt usikre, fordi der i nogle kategorier kun er meget få observationer – mange af andelene dækker over 0-2 indflyttere.

Tabel 2.2.

Andel af indflyttere, der bor i husstande, hvor alle voksne er ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte, særskilt på boligens størrelse og ejerform, 2000.

		Ækivalent boligstørrelse i kvadratmeter					
		< 40	40-50	50-60	60-70	70-80	> 80
Almen bolig	Andel	0,31	0,27	0,24	0,42	0,24	0,37
	Indflyttere i alt	143	124	101	67	29	68
Andelsbolig	Andel	0	0,09	0,08	0,12	0,14	0,03
	Indflyttere i alt	50	32	40	26	21	29
Ejerbolig	Andel	0,02	0	0,01	0,03	0,05	0,10
	Indflyttere i alt	64	118	114	143	115	302
Privat udlejning	Andel	0,10	0,16	0,26	0,19	0,14	0,20
	Indflyttere i alt	116	118	103	88	70	133

Kilde: Danmarks Statistik, 1pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).

Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

Den væsentligste konklusion, man kan drage af tabellen, er, at selv hvis man sammenligner indflyttere inden for boliger af samme størrelse, er der væsentlig forskel på, hvor mange med ringe arbejdsmarkedstilknytning, der flytter i almene boliger og ejerboliger. Sammenlignes de almene boliger med privat udlejning, synes den forskel, der fremstod i figur 2.3, dog at mindskes. Forskelle i boligstørrelse betyder altså trods alt noget. Dog er det ikke så let at sige præcist, hvad boligstørrelsen betyder, for det er jo bemærkelsesværdigt, at der faktisk er en del, der flytter i relativt store almene boliger til trods for, at deres økonomi formentlig ikke er særlig god. De store almene boliger stammer især fra 70'ernes byggeri.

Vi går endnu et lille skridt videre med at kontrollere, at ejerform betyder noget væsentligt for boligforholdene for fx lavindkomstgrupper og ikke blot dækker over andre forhold. Ud over boligstørrelse kunne det fx være, at almene boliger adskilte sig ved særlige fysiske karakteristika (håndværksmæssige og arkitektoniske kvaliteter, beliggenhed), og at det i virkeligheden var disse fysiske forhold snarere end ejerformen, der sorterede indflytterne som vist. Vi beregner derfor sandsynligheden for, at en indflytter er på arbejdsmarkedet, ikke blot afhængigt af, om indflytteren er flyttet i almen bolig eller ej, men også af boligens fysiske egenskaber. Det kunne tænkes, at den beregnede effekt af ejerformen forsvandt, når vi inddrager andre fysiske egenskaber ved boligen. Hvis ejerformen også i denne beregning har betydning, er det en kontrol af, at vores hidtidige resultater er robuste. Vi laver en tilsvarende beregning for sammenhængen mellem på den ene side indflytternes indkomst og på den anden side ejerform og fysiske karakteristika ved boligen.

De fysiske boligkarakteristika, vi korrigerer for, er størrelsen af boligen, typen af bolig (lejlighed, rækkehus eller parcelhus) og et mål for beliggenhed målt som den gennemsnitlige værdi af parcelhuse i kommunen.

Endelig indgår ejerformer som den centrale variabel. En sammenhæng mellem almene boliger og lav indkomst hos indflyttere kan tolkes som en samlet effekt fra den kommunale anvisning og effekten af relativt lav boligudgift i almene boliger (se afsnittet 'En middelstor bolig ...'), således at disse forhold giver personer med lav indkomst mulighed for at flytte ind i en bolig med en konkret fysisk kvalitet.³

Uddrag af estimationsresultatet er vist i tabel 2.3. Det fulde resultat er vist og kommenteret i Rasmussen (2002a). Om metoderne kan nævnes, at indkomsten søges bestemt som en lineær funktion af de uafhængige variabler, så den estimerede parameter værdi gange den uafhængige variabel angiver et indkomstbidrag (i kroner). Tilknytningen til arbejdsmarkedet er målt som en 0-1 variabel (ikke-tilknyttet eller tilknyttet) for hver person. I denne sammenhæng er det sandsynligheden for at være tilknyttet, der estimeres som funktion af de uafhængige variabler. Man kan fortolke fortegnet på de estimerede parametre og det indbyrdes størrelsesforhold, men den absolutte størrelse for hver enkelt parameter har ingen fortolkning.

Resultaterne viser, at ejerformen betyder meget. Parameter værdien for almene boliger på -66.261 betyder, at en person, der flytter i en bolig med konkrete fysiske

³ Effekten af boligudgiften er således indirekte fanget i variablerne for ejerform. I øvrigt ville det være uden for dette papirs rammer at modellere boligudgiften – det kunne måske gøres temmelig let for almene boliger, men er vanskeligere for ejerboliger. I modellerne er der i øvrigt også kontrolleret for tiden og visse personlige karakteristika, nemlig alder og civilstand. Vi fortolker ikke disse kontrolvariabler, men anvender dem ganske enkelt for at sikre, at det ikke er noget uforudset, der styrer vores resultater om ejerformens effekt.

egenskaber (størrelse, type og beliggenhed), har en indkomst, der er 66.261 kr. (i 2002-priser pr. år) mindre end en person, der flytter i parcelhus.

Vi tolker dette sådan, at den ejerform/organisationsform, som almene boliger har, 'yder noget' til husstande med lav indkomst, nemlig en bolig med en vis fysisk standard. Man kan forestille sig, at hvis en husstand skulle vælge en bolig med

Tabel 2.3.
Estimationer af indflytterkarakteristika som funktion af boligegenskaber.

Afhængig variabel	Ækvivalent bruttoindkomst i 2002-priser	Dummy for tilknytning til arbejdsmarkedet ¹
Estimationsmetode	Mindste kvadrater	Probit
Uafhængig variabel	Parameterestimat	Parameterestimat
Konstant	se Rasmussen (2002a)	
<i>Fysiske boligkarakteristika:</i>		
<i>Ejerforhold</i>		
Almene boliger	-66.261	-1,0587
Privat udlejning	-39.326	-0,6335
Andel	-34.677	-0,4182
Ejer	0 (standard)	0 (standard)
<i>Personlige karakteristika:</i>		
<i>Årstal:</i>	se Rasmussen (2002a)	

Kilde: Danmarks Statistik, 1pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).

1. Definitionen er, at personen *ikke* er medlem af en husstand, hvor alle voksne er 'afhængige af offentlig støtte', ledige eller førtidspensionister. Se Rasmussen (2002a) for nærmere forklaring. Det, man estimerer, er sandsynligheden for, at en person er tilknyttet arbejdsmarkedet. Desto større parameter, desto større sandsynlighed. Selve parameterværdierne er svære at tolke umiddelbart, men den indbyrdes størrelsesorden kan tolkes umiddelbart.

samme fysiske standard på ejerboligmarkedet, skulle indkomsten være 66.261 kr. højere. At almene boliger yder dette, sker i praksis dels gennem loftet over huslejen, dels gennem den kommunale anvisning og ventelistedadministrationen. I andelsboliger og privat udlejning er boligudgiften også reguleret, men de to ejerformer har ikke lovgivningsmæssige sociale hensyn at tage (gennem kommunal anvisning), og indkomstforskellen til ejerboliger (parameterværdierne på -39.326 og -34.677) er da også mindre end for almene boliger.

For estimationen vedrørende arbejdsmarkedstilknytning kan der ikke gives en så let tolkning af parameterværdien (som et mål i kroner). Det negative fortegn for parameteren til almene boliger betyder imidlertid, at sandsynligheden for, at en indflytter er tilknyttet arbejdsmarkedet, er mindre, hvis han er flyttet i almen bolig, end hvis han er flyttet i ejerbolig. At parameterværdien for almene boliger er mindre end for andelsboliger og for privat udlejning, betyder, at også sammenlignet med disse to boligformer er sandsynligheden for tilknytning til arbejdsmarkedet

mindre for indflyttere i almene boliger. Også når man ser på tilknytning til arbejdsmarkedet, er konklusionen derfor, at boligformen almene boliger i sig selv 'yder noget' til gruppen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

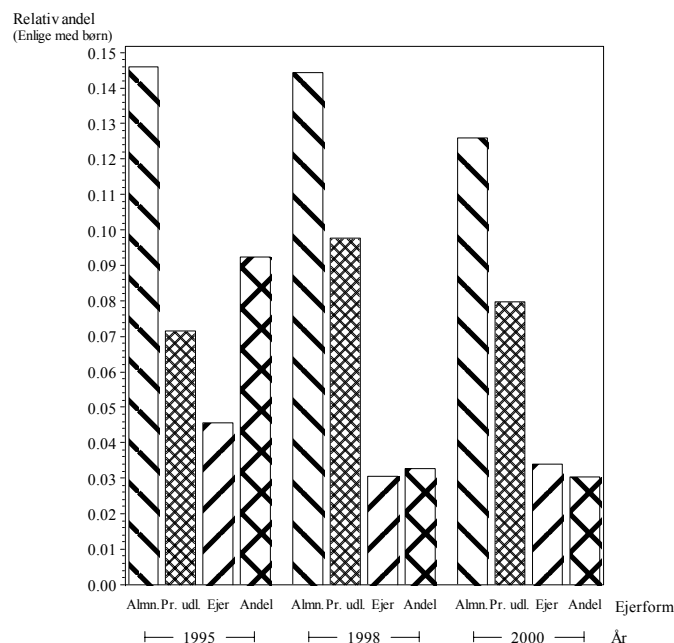
Civilstand og alder: Enlige og ældre

Af det følgende vil det fremgå, at indflyttere til almene boliger hovedsageligt er enlige, og at de almene boliger modtager en langt større del af de ældre indflyttere med lav indkomst.

Vi har opdelt husstandene i fire civilstandskategorier, nemlig efter om de voksne (på mindst 18 år) lever sammen med andre voksne (kaldet par) eller ej (kaldet enlige), og om der er børn i husstanden eller ej. Da enlige med børn må betragtes som

Figur 2.5.

Andel af indflyttere, der bor i husstande med 1 voksen og med børn, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Se definitionen af indflyttere i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

den i denne sammenhæng mest interessante af disse grupper (i hvert fald er gruppen traditionelt betragtet som socialt udsat), er disse vist i figur 2.5. Andelen er

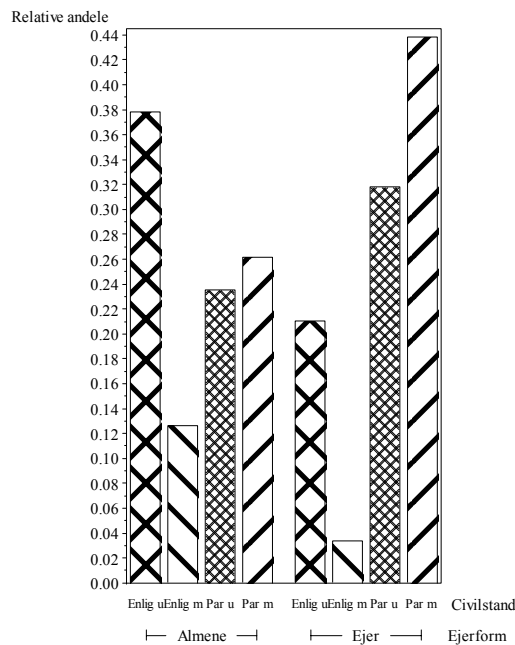
klart større blandt indflyttere i almene boliger end blandt indflyttere i andre boligformer.⁴ Private udlejningsboliger indtager en slags mellemposition mellem almene boliger på den ene side og ejer- og andelsboliger på den anden side. Over tid kan for almene boliger måske anes en tendens til mindre andel enlige med børn.

Figur 2.6 viser fordelingen på civilstandsgrupper for almene boliger og ejerboliger.

Den væsentlige forskel er, at det hovedsageligt er enlige, der flytter i almene boliger, og par, der flytter i ejerbolig.

Figur 2.6.

Fordelingen af indflyttere på civilstand i almene boliger og ejerboliger, 2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Se definitionen af indflyttere i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

Figur 2.7 og 2.8 viser aldersfordelingen for indflytterne til forskellige ejerformer.

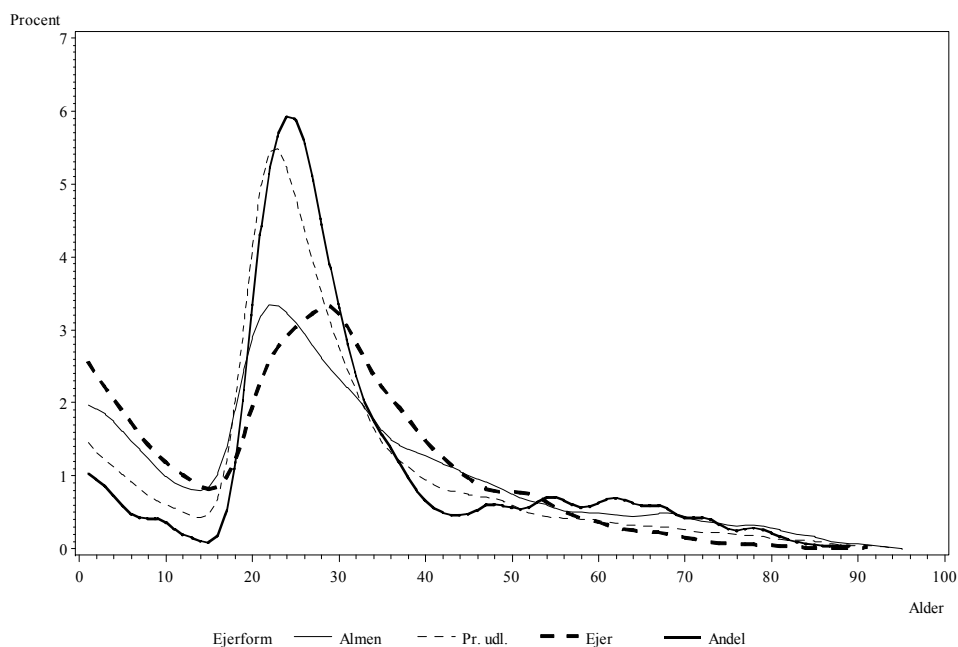
Der er væsentlige forskelle i aldersfordelingen for indflyttere i boliger med forskellige ejerformer. Almene boliger og ejerboliger ligner hinanden i den forstand, at fordelingen er mere flad end for privat udlejning og andelsboliger. I de to sidstnævnte grupper er der kun få børn blandt indflytterne og særligt mange i begyndelsen af 20'erne. I almene boliger og ejerboliger er der mange børn og i almene

⁴ Det er nærliggende at tro, at den høje andel blandt indflyttere til andelsboliger i 1995 skyldes en fejl i data.

boliger tillige relativt mange ældre. Toppunktet for indflytning ligger tidligere for almene boliger (i begyndelsen af 20'erne) end for ejerboliger (omkring 30 år).

Figur 2.7.

Aldersfordeling af indflyttere, særskilt på ejerform.

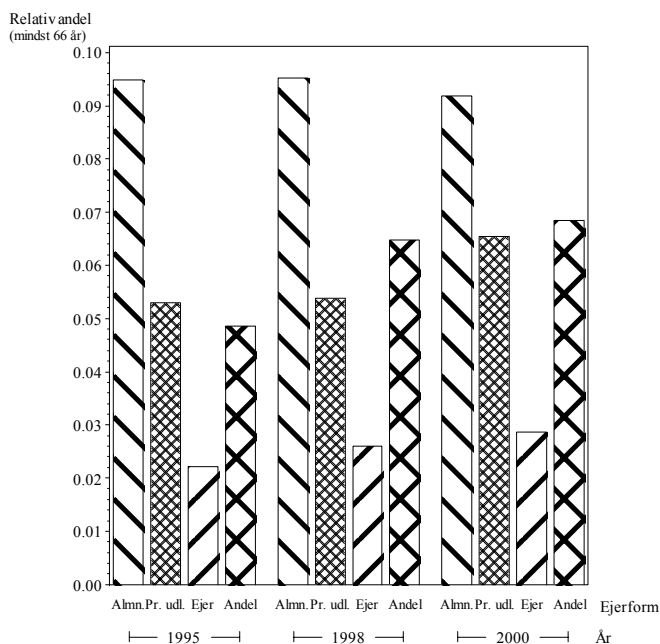


Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).
 Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for alle årene 1995-2000 lagt sammen. Figurens kurver er tegnet ved udjævning af de faktiske observationer. For de højeste aldre er der relativt få observationer. Det er det, der giver sig udslag i den bulede kurve for andelsboliger.

Figur 2.8 viser, at der er nogen udvikling over tid i aldersfordelingen for indflyttere – i hvert fald andelen på mindst 66 år. Der synes at komme en større andel ældre i alle andre boligformer end almene boliger. Det er måske ikke af stor politisk interesse alene at se på alderen som karakteristikum. Vi har derfor set på, hvor mange ældre med indkomster under et vist niveau der flytter ind i de forskellige ejerformer. Almene boliger modtager en langt større andel af disse ældre end andre boligformer. (Konkret har vi set på ækvivalent disponibel indkomst under 90.000 og baseret sammenligningen på 1 pct.-stikprøven. I år 2000 er der 49 ældre indflyttere med lave indkomster i almene boliger. For andelsboliger, ejerboliger og privat udlejning er tallene hhv. 9, 7 og 25. Samme mønster gælder i andre år.).

Figur 2.8.

Andelen af indflyttere på mindst 66 år, særskilt på ejerform, 1995-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven, se Rasmussen (2002a).

Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for alle over 18 år.

Alternative muligheder på ejerboligmarkedet

I dette afsnit forsøger vi at illustrere hvilke alternativer indflytterne i almene boliger har på ejerboligmarkedet. Ud fra lånereglerne i en realkreditinstitution beregner vi, hvor høj en kontantpris husstanden vil kunne finansiere med den aktuelle husstandsindkomst og det aktuelle antal medlemmer i husstanden. Beregningsmodellen er uddybet i bilag og skal her blot forklares kort:

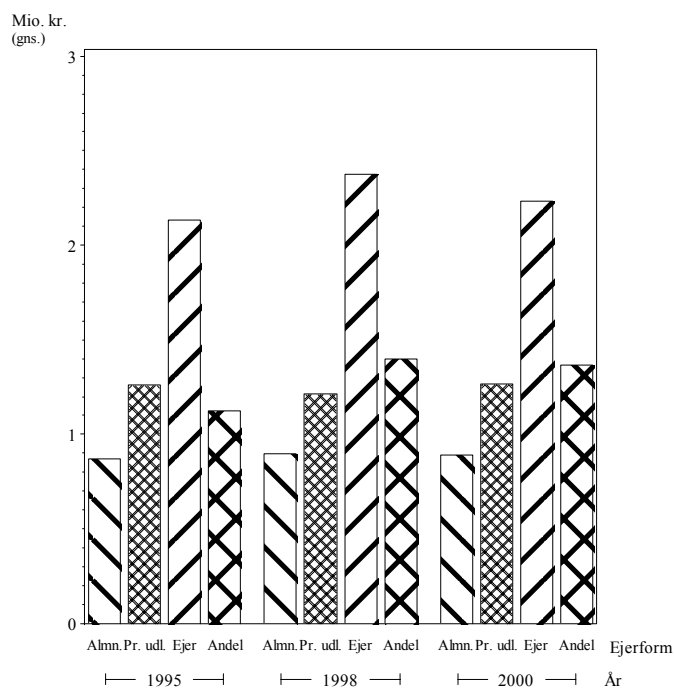
Der betragtes to regler: Dels om kontantprisen er mindre end 2,5 gange bruttoindkomsten, dels om husstanden har et vist beløb tilbage efter alle faste udgifter. Vi antager, at man kan låne efter den mest lempelige af de to regler. Ud fra kontakt med en kreditforening og en ejendomsmægler synes det også at være fremgangsmåden, hvis man ellers kan overbevise kreditforeningen om, at man kan leve for det beløb, der er tilbage efter faste udgifter. Antagelsen overvurderer dog alt andet lige lånemulighederne. Det gælder specielt for husstande med gode indkom-

ster.⁵ For husstande med små indkomster vil det snarere være et problem, om de overhovedet kan opnå det lån, vi beregner. Vi benytter reglerne til at regne baglæns fra information om husholdningernes indkomst og antal medlemmer til den maksimale kontantpris, der kan finansieres. Bemærk, at vi i dette afsnit (i modsætning til andre steder i kapitlet) ser på faktiske husstandsindkomster og kontantpriser og altså ikke dividerer med husstandsstørrelsen.

Vi forudsætter forsimpelende, at der kan lånes til hele kontantprisen i kreditforeningen. I praksis låner kreditforeningen kun op til 80 pct., hvorefter de resterende 20 pct. må finansieres fra anden side. Vi overvurderer altså mulighederne, og formentlig er simplificeringen mest betydningsfuld for personer med lav indkomst, eftersom det må antages, at disse personer har sværest ved at optage lån med lille sikkerhed. Det afgørende er dog ikke, om lån med pant i den sidste del af huset er lidt dyrere end resten af lånet, men om personen overhovedet kan låne den sidste del af beløbet.

Figur 2.9.a.

Maksimal kontantpris som kan finansieres, særsklit på boligens ejerform, 1995-2000, gennemsnit.

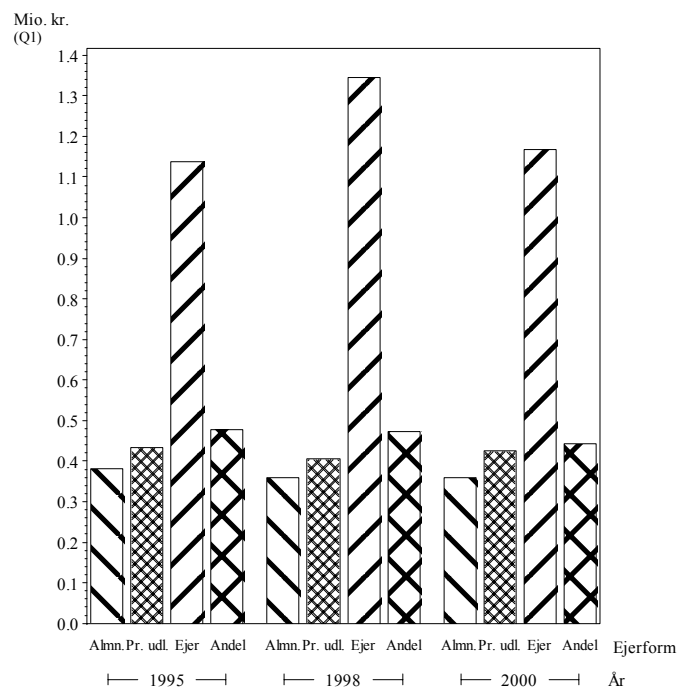


⁵ På den anden side vil nogle husstande med gode indkomster også have en formue, der kan bruges til at finansiere bolig, men en sådan medtages ikke i beregningen

De faste boligudgifter, der er inkluderet i beregningerne, er udgifter til rente og afdrag af boliglånet, ejendomsskatter og typiske fællesudgifter til ejerforeninger medregnet som faste boligudgifter. Derudover er der afsat 3.000 kr. pr. måned pr. husstand til følgende andre faste udgifter: el og varme, transport, telefon, licens, forsikringer og til dels a-kasse og fagforening (se bilag). Der er ikke medregnet faste udgifter til fx børneinstitutioner. Inklusive de 3.000 kr. regner vi således eksempelvis med, at en enlig voksen med et barn skal have 9.000 kr. pr. måned (= 4.500 + 1.500 + 3.000 kr.) til alt ud over faste boligudgifter, hvis den ene af de to

Figur 2.9.b.

Maksimal kontantpris, som kan finansieres, særskilt på boligens ejerform, 1995-2000, 1. kvartil.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
 Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år. Tallet på ca. 381.000 kr. for 1. kvartil for almene boliger i 1995 skal forstås sådan, at hvis forholdene vedr. indkomst mv. i 1995 gjaldt nu, ville 25 pct. af indflytterne i de almene boliger kunne finansiere en bolig, der koster maksimalt 381.000 kr.

låneregler skal være opfyldt.⁶ Figur 2.9.a viser gennemsnittet af den maksimale kontantpris, der kan finansieres blandt indflyttere til de enkelte boligformer, og figur b viser 1. kvartil.

De to figurer viser måske endnu bedre end indkomsten (figur 2.1) de økonomiske begrænsninger i boligvalget, som indflytterne i forskellige boligformer har, idet indflytterne i almene boliger ikke kan finansiere nær så dyre boliger som indflytterne i ejerboliger, hvis de overhovedet kan finansiere nogen bolig. Det gælder dels, når man ser på gennemsnit (figur a), men i endnu højere grad, når man ser på værdier for 1. kvartil (figur b). Indflytterne i andelsboliger og privat udlejning har råd til lidt bedre boliger end indflytterne i almene boliger.

Betyder dette så, at indflytterne i almene boliger ikke ville kunne klare sig på ejerboligmarkedet? De af dem, der kan finansiere en bolig svarende til de gennemsnitlige værdier (figur a), kan formentlig godt finde en ejerbolig. (Værdien i figur a svarer til en bolig til 893.000 kr. i år 2000.) Første kvartil er derimod på 360.000 kr. for år 2000. Det er klart, at der næppe findes mange boliger i landet til den pris. Ydermere gælder, at de fleste, for hvem en sådan maksimal boligpris er beregnet, ikke opfylder reglen om at have et vist beløb til rådighed hver måned, og det er derfor ikke sikkert, at de kan opnå lånet. I øvrigt er medianen også beregnet (ikke illustreret). I år 2000 er beløbet på 616.000 kr. for indflyttere i almene boliger, dvs. at halvdelen af indflytterne i almene boliger højst kunne have købt ejerboliger for dette beløb.

På den anden side ændres boligmarkedet jo, hvis man sælger mange af de almene boliger, så de bliver ejerboliger. Der vil komme et større udbud af relativt billige ejerboliger. Men det er trods alt tvivlsomt, hvor mange der vil være så billige (fx omkring 350.000 kr.), at de personer, der har de ringeste finansieringsmuligheder, kan købe dem.

En middelstor bolig til lav husleje

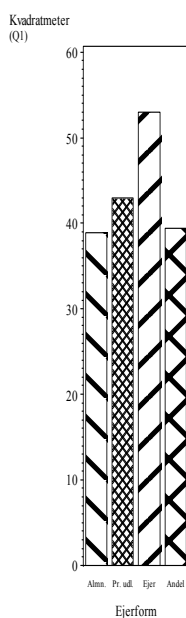
Vi vil nu se på størrelsen af de boliger, som folk flytter ind i. Vi ser også på huslejeniveauet, men kun for almene boliger, idet det er svært at sammenligne udgifter for forskellige ejerformer – almene boliger og privat udlejning kunne umiddelbart sammenlignes, men bl.a. fordi det alligevel er sammenligningen med ejerboliger, der er mest relevant i sammenhængen, har vi undladt at gøre det.

⁶ Et krav om yderligere 1.000 kr. pr. måned i faste omkostninger vil mindske den maksimale kontantpris med knap 150.000 kr. for husstande med høje indkomster. For andre husstande vil det ofte være reglen om bruttoindkomst, der er den lempeligste (og gældende i vores beregninger), og derfor vil små variationer i de faste omkostninger ikke påvirke de beregnede lånemuligheder.

Den ækvivalente boligstørrelse (boligstørrelse i forhold til husstandsstørrelsen), indflytterne i de almene boliger har til rådighed, er omtrent som i privat udlejning og i andelsboliger, men mindre end i ejerboliger. Det ses i figur 2.10, hvor værdien for de mindste boliger er vist (første kvartil). (Forskellene over ejerformer er i øvrigt omtrent de samme, hvis man ser på gennemsnitsværdier frem for første

Figur 2.10.

Ækvivalent boligstørrelse, særskilt på ejerformer, år 2000, 1. kvartil.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
 Anm.: Se definitionen af de anvendte begreber i Rasmussen (2002a). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

kvartil, men niveauet er 15-20 kvadratmeter højere). Der er ikke den store udvikling i boligstørrelsen over tid for indflytterne, så det er kun tallene for år 2000, der er vist.

Huslejeniveauet og boligstøtten for indflytterne i de almene boliger er vist i tabel 2.4 og 2.5. Huslejeniveauet er lidt mindre i 1999 end i 1995 (i faste priser). Medvirkende hertil er, at en del lån er omprioriteret i perioden, og at der har været loft over, hvor meget driftsudgifter måtte påvirke huslejen. Middelhuslejen er under

3.500 kr. pr. måned, så selve niveauet er lavt – i hvert fald sammenlignet med de løbende udgifter i (belånte) ejerboliger.⁷

Tabel 2.4.

Årlig husleje for indflyttere i almene boliger.

	1995	1999
Median	41.247	40.753
Første kvartil	32.286	31.640

Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Faste priser (2002 er basis). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år. Median er brugt frem for gennemsnit, da en del observationer har urealistisk høje værdier. Oplysningerne findes kun for de år, hvor der er almindelig ejendomsvurdering.

Tabel 2.5.

Årlig husleje og boligstøtte for indflyttere i almene boliger, der modtager boligstøtte.

	1995	1999
Husleje, median	35.286	36.888
Boligstøtte, median	13.335	12.711

Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002a).
Anm.: Faste priser (2002 er basis). Beregnet for personer mellem 25 og 65 år.

Boligudgifterne kan yderligere nedbringes, hvis husstanden kan modtage boligstøtte. Gennemsnitligt over alle indflyttere (modtagere såvel som ikke modtagere) er boligstøtten ikke så høj – kun omkring 3.000 kr. pr. år. Gennemsnittet over modtagere er derimod ganske højt – nemlig ca. 15.000 kr. pr. år. Huslejen nedbringes således betragteligt for dem, der modtager støtte.

Selv om man naturligvis ikke kan vide, hvor dyre de almene boliger vil være på ejerboligmarkedet, er det dog svært at forestille sig andet, end at boligudgiften gennemsnitligt set ville stige, hvis de blev omdannet til ejerboliger og solgt til markedsverdi. Målt alene ved kombinationen af boligstørelse og boligudgift er indflytterne i almene boliger godt stillede.

⁷ Men der hører mere end de umiddelbare udgifter til historien om udgifter i ejerboliger – medregnes fx gevinsten ved ændringer i boligprisen har dette kapitels forfatter boet til en månedlig udgift på langt under nul siden erhvervelsen af lejlighed i 1995. Omvendt kan man ikke regne med sådanne prisstigninger, da kontantprisen svinger meget. Og prisudsvingene i sig selv er en ulempe ved at eje boligen.

Konklusion

I dette kapitel er indflytterne til almene boliger i perioden 1995-2000 beskrevet og sammenlignet med indflytterne i andre boliger. Det bagvedliggende formål har været at belyse, hvilke problemer mennesker med lav indkomst eller ringe arbejdsmarkedstilknytning med rimelighed kan tænkes at få, hvis de almene boliger sælges.

Blandt indflytterne til almene boliger er der mange med lav indkomst og/eller ringe arbejdsmarkedstilknytning sammenlignet med indflytterne til andelsboliger, privat udlejning og specielt ejerlejligheder (jf. afsnittet 'Lav indkomst ...'). Det skyldes næppe kun, at almene boliger er mindre end (eller på andre måder fysisk forskellige fra) ejerboliger (jf. afsnittet 'Lav indkomst ...'), men også selve organisationsformen, herunder tildelingen af boliger via kommunal anvistning. Hvis de almene boliger sælges, ville mange af dem, der potentielt ville flytte i en almen bolig stå i en situation, hvor det er svært at se, hvordan de skulle kunne finansiere en ejerbolig med de aktuelle boligpriser (jf. afsnittet 'Alternative muligheder ...'). Omvendt er der faktisk en del med ringe arbejdsmarkedstilknytning, der flytter i ejerboliger (jf. afsnittet 'Lav indkomst ...').

I den betragtede periode er andelen af ledige, der flytter i almennyttige boliger reduceret væsentligt, hvilket kan ses som en afspejling af de generelt bedre konjunkturer i økonomien. Andelen af indflyttere, der er førtidspensionister eller generelt afhængige af offentlig støtte, er ikke faldet i perioden. Indkomsten blandt de indflyttere i almennyttige boliger, der har lavest indkomst, er vokset en smule (4 pct. realt) i perioden. Samlet set er indflytterne i almene boliger i perioden således karakteriseret ved svagt stigende indkomst og en lille forbedring af arbejdsmarkedstilknytningen.

Det er meget markant, at enlige udgør en stor del af indflytterne i almene boliger (jf. afsnittet 'Civilstand og alder ...' her i kapitlet), herunder enlige med børn.

Det absolutte niveau for boligudgiften i almene boliger må siges at være lavt (jf. afsnittet 'En middelstor bolig ...'). Det er derfor svært at forestille sig andet, end at omformning til ejerboliger vil øge udgiften for nye indflyttere i disse boliger. Dog vides det naturligvis ikke, hvad markedsprisen for solgte almene boliger vil være. Hvis prisen bliver meget lav, vil nogle af de personer, der hidtil typisk er flyttet i almene boliger, kunne flytte ind i de solgte boliger.

Det samlede indtryk af de statistikker, der er vist, må være, at mange med lav indkomst og ringe arbejdsmarkedstilknytning vil få væsentligt større boligproblemer, end de har nu, hvis mange af de almene boliger sælges, og *hvis der ikke* foretages andre, kompenserende, politiske tiltag, der forbedrer disse menneskers vilkår.

KAPITEL 3

INDFLYTTERE I TOR-BOLIGER - FØR OG EFTER KØBENHAVNS KOMMUNES SALG

Indledning

Regeringens overvejelser om at lade beboerne i de almennyttige boliger købe deres bolig, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), har rejst spørgsmålet om, hvorvidt folk med lav indkomst eller lille tilknytning til arbejdsmarkedet får ringere muligheder på boligmarkedet, hvis kommunernes muligheder for boliganvisning forværres i forbindelse med et sådant salg. Et 'naturligt eksperiment', der kan kaste lys over effekterne af sådanne ændringer i boligens ejerforhold, er Københavns Kommunes salg af sine boliger i sidste halvdel af 1990'erne. Disse såkaldte TOR-boliger (efter selskabet, der solgte boligerne) overgik for langt de flestes vedkommende til at være andelsboliger. I COWI (2000) er en række konsekvenser af salget beskrevet, dels på baggrund af interview, dels på baggrund af statistiske oplysninger. Dette kapitel benytter alene statistiske oplysninger og fokuserer lidt nøjere på spørgsmålet om mulighederne for at flytte ind i disse boliger for folk med fx lav indkomst, end COWIs papir gør.

I kapitlet ser vi på udviklingen over tid i en række økonomisk-sociale mål for indflytterne i TOR-boligerne, fx indkomst. Spørgsmålet er, om det efter salget er mere velstående husstande, der er flyttet ind i boligerne. Hvis det er tilfældet, kunne det tages som en indikation på, at de ringere stillede husstande, der søger bolig, har fået vanskeligere kår som følge af skiftet i ejerform.

I næste afsnit ser vi på udviklingen i perioden 1994-2000 af forskellige økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige forhold for indflytterne til TOR-boliger. Derefter ser vi på civilstand og alder. Identifikationen af TOR-boligerne er beskrevet i Rasmussen (2002b).

Øget arbejdsmarkedstilknytning, men kun svagt øget indkomst

Vi vil her beskrive indkomst og arbejdsmarkedstilknytning for indflytterne i TOR-boliger. Men først lidt om data.

Om data

Stikprøven udgøres af personer, der har boet i disse TOR-boliger. Vi har oplysninger fra 1994 og frem til 2000. Ud over denne stikprøve bruges data fra en stikprøve, der omfatter omtrent 1 pct. af alle personer i Københavns Kommune. Se mere om stikprøverne i Rasmussen (2002b). Dette kan synes som store stikprøver, men da vi kun ser på personer, der er flyttet ind i en ny bolig i perioden, reduceres antallet meget. Tabel 3.1 viser antallet af indflyttere i stikprøven.

Tabel 3.1.
Antal indflyttere i de to stikprøver.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOR-boliger	2.174	2.690	2.709	2.646	2.641	2.628	2.734
København generelt	302	306	329	326	322	336	356

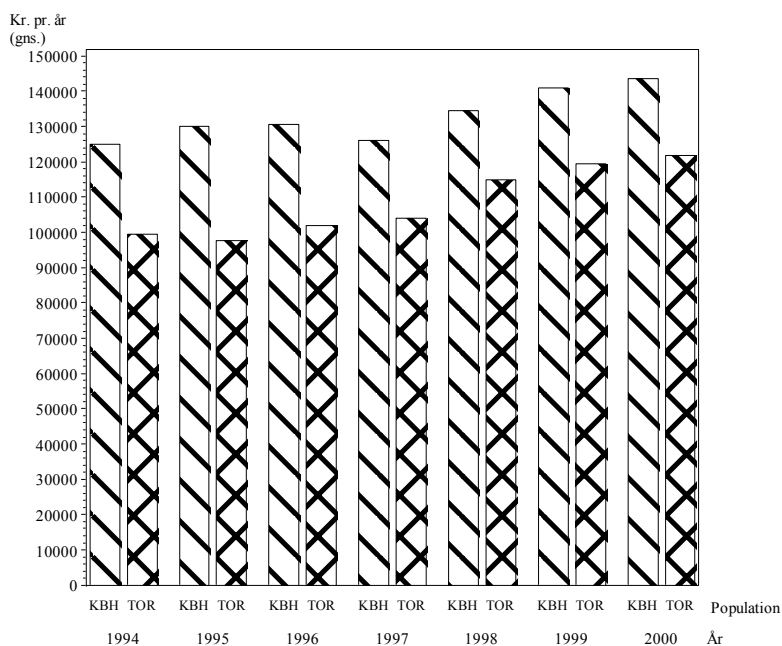
Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitionen af indflyttere og TOR-boliger i Rasmussen (2002b). Beregnet for alle 25-65-årige.

Den statistik, vi laver for københavnske indflyttere generelt, er således mere usikker end for indflyttere i TOR-boliger. De mellem 300 og 350 indflyttere er dog i mange tilfælde nok til at lave gennemsnit, der er relativt sikre, så problemet bliver først væsentligt, når vi ser på udsnit af indflytterne, fx førtidspensionister. Hvis andelen af fx førtidspensionister blandt indflyttere i virkeligheden er på 5 pct., kan vi blandt de 300 indflyttere i København godt være uheldige og skyde omkring 2,5 procent-point galt, når vi skal estimere andelen af førtidspensionister. Omvendt har vi data for en række år, så hvis de peger i samme retning, er vi på mere sikker grund.¹ På grund af det forholdsvis lave antal observationer har vi dog som alternativ 'kontrolgruppe' set på indflyttere i hele landet. Disse figurer vises, når det synes tydeligt, at statistikken for indflyttere i København er for usikker. Konkret gælder det for figurerne med enlige indflyttere med børn og indflyttere over 65 år, at der er suppleret med data for hele landet. Ellers er disse figurer vist i Rasmussen (2002b).

¹ Bemærk, at observationerne er uafhængige fra år til år, fordi vi ser på personer, der flytter, og det er ikke de samme hvert år.

Figur 3.1.a.

Ækvivalent disponibel husstandsindkomst for indflyttere i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000, gennemsnit.



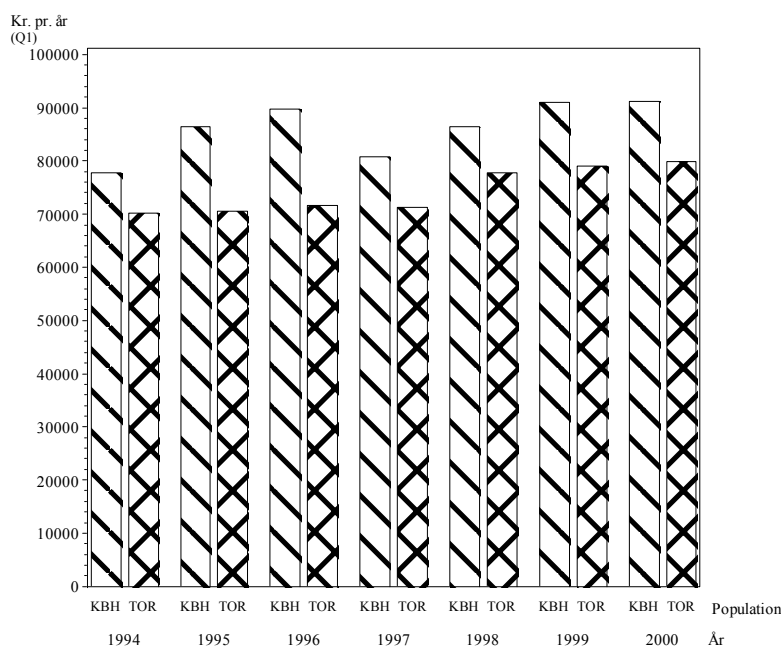
Svagt stigende indkomst og mindre offentlig støtte

Vi måler indkomsten som den samlede disponible husstandsindkomst i forhold til husstandsstørrelsen og målt i 2002-priser (ækvivalent disponibel husstandsindkomst, se Rasmussen (2002b)). Figur 3.1.a viser den gennemsnitlige indkomst og figur 3.1.b. indkomsten for 1. kvartil. Figureerne viser, at den disponible indkomst er steget for indflytterne til TOR-boliger såvel som generelt for alle indflyttere i København.

En hypotese om, at omdannelsen af TOR-boligerne ville betyde, at der blev stillet større krav til indflytternes økonomiske forhold, er svær umiddelbart at få bekræftet. For 1. kvartil, som vi er specielt interesserede i, fordi vi fokuserer på dem med ringeste økonomiske vilkår, er indkomsten fra 1994 til 2000 steget med godt 14 pct., mens den for alle indflyttere er steget godt 17 pct. (men væsentligt mindre fra 1995 til 2000). Altså kan man ikke sige, at 'indkomst-kravene' er vokset hurtigere for indflyttere i TOR-boliger end i almindelighed i København. På den anden side har de stigende huspriser i perioden muligvis trukket indkomstkrauet op for den del af sammenligningsgruppen, der er flyttet i ejerbolig, så sammenligningen er måske ikke rimelig. Men heller ikke selve niveauet for stigningen for indflyttere

Figur 3.1.b.

Ækvivalent disponibel husstandsindkomst for indflyttere i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000, 1. kvartil.



Kilde: Faste priser (år 2002 er basis). Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b). Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

i TOR-boliger (de 14 pct.) kan vel siges at være et specielt højt tal over 6 år (ca. 2 pct. realindkomststigning om året). Sammenligningsgrundlaget – indflyttere i København generelt – er naturligvis usikkert pga. de forholdsvis få observationer. Sammenligner man alternativt indflytterne i TOR-boliger med indflyttere i landet generelt, får man et lidt andet billede, idet indkomsten for denne kontrolgruppe ikke er vokset så hurtigt, jf. Rasmussen (2002b). Men så kan man på den anden side overveje, hvorvidt den hurtigere indkomstvækst for TOR-boliger i virkeligheden blot afspejler et københavnsk fænomen, snarere end et fænomen knyttet til omdannelsen af TOR-boligerne.

Disse resultater stemmer ikke overens med COWI (2000), der finder et væsentligt fald i indkomsten mellem 1994 og 1998. Forskellen skyldes forskellige indkomstbegreber: COWI ser på personlig, skattepligtigt indkomst, der – som de skriver – er påvirket af indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag, mens vi ser på disponibel indkomst for husholdninger. COWI finder, at indkomstforskellen indsnæv-

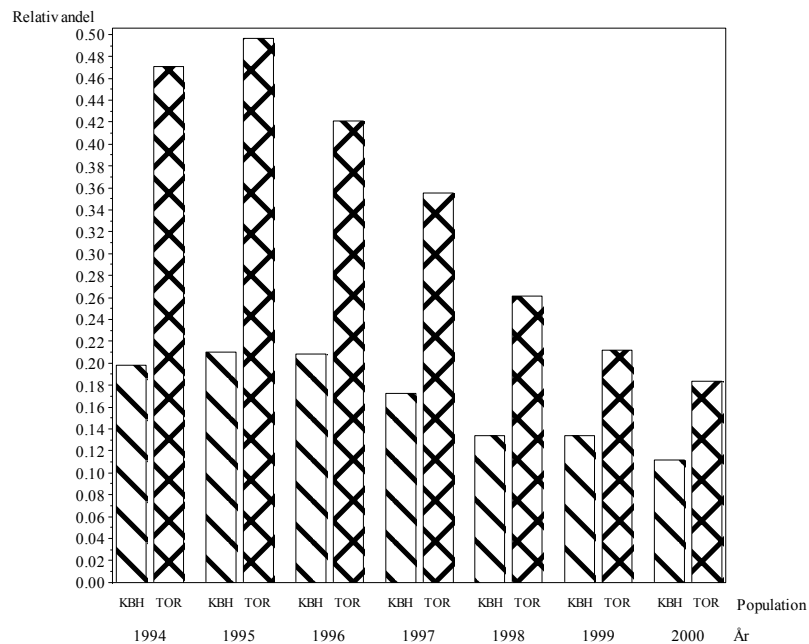
res. Det samme fremgår af vore beregninger, hvis man ser på 1994 og 1998, som er de år, COWI ser på.²

Det er ikke blot indkomstens størrelse, der er interessant, også indkomstkilderne er relevante, og de er væsentligt anderledes for TOR-boliger end for andre boliger. Figur 3.2 viser andelen af samlet bruttoindkomst, der stammer fra forskellige former for offentlig støtte.

'Støtteandelen' er i begyndelsen af perioden tydeligvis langt større for indflyttere i TOR-boliger end for indflyttere i andre boliger i København, men i perioden falder den kraftigt, således at den ender på et niveau ikke langt over det, der gælder generelt i kommunen.

Figur 3.2.

Offentlig støtte i forhold til samlet bruttoindkomst, for indflyttere i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).

Anm.: Den offentlige støtte i forhold til samlet bruttoindkomst. Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige. Bemærk, at 'offentlig støtte' i denne figur dækker flere ydelser end 'offentlig støtte' i begrebet 'personer afhængige af offentlig støtte' (se Rasmussen (2002b)).

² Det skal nævnes, at vi også har forsøgt at beskrive formueforhold ved overgangen til ny ejerform. Det ser ud, som om indflytterne efter salget har negativ formue (mens formuen typisk er omkring nul før salget), men det skyldes formentlig, at formueopgørelsen ikke får opgjort værdien af andelsboliger højt nok, mens lån til indskudt lettere findes.

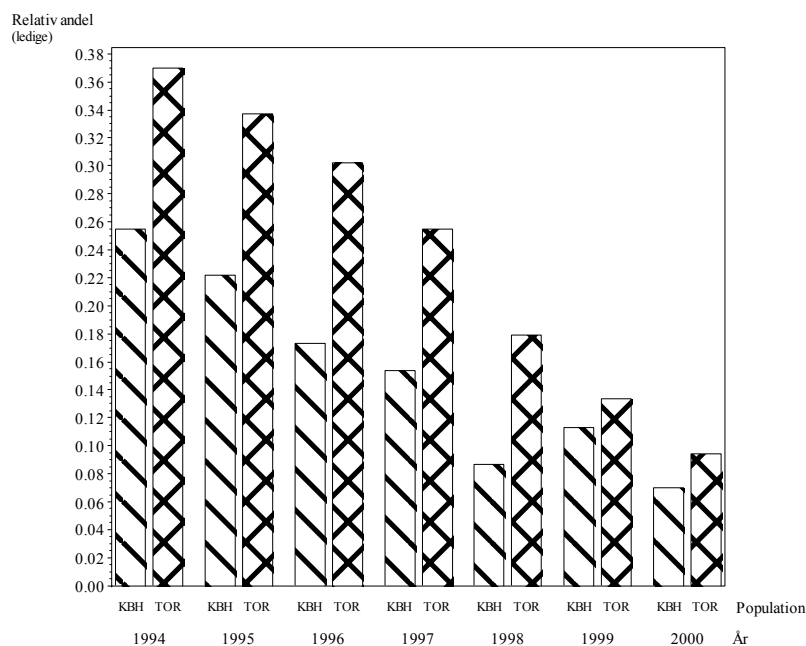
Øget arbejdsmarkedstilknytning

Arbejdsmarkedstilknytningen eller manglen på samme vises på tre måder, nemlig som den andel af indflytterne, der er ledige, førtidspensionister eller i bred forstand (midlertidigt) afhængig af offentlige ydelser. Det sidste begreb omfatter mange ledige, men også personer, som er på sygedagpenge i lange perioder, og personer på kontanthjælp, der ikke er registreret som ledige. Personer på varig hjælp som fx førtidspensionister er ikke med i gruppen af 'afhængige af offentlige ydelser'. Med hensyn til det anvendte ledighedsbegreb medtages kun personer, der er ledige i et væsentligt tidsrum (30 pct. af året). Afslutningsvis ser vi på, om alle voksne i husstanden er svagt tilknyttet arbejdsmarkedet på en af de tre netop nævnte måder. De anvendte begreber i afsnittet er uddybet i Rasmussen (2002b).

Figur 3.3.a-c viser de tre mål for arbejdsmarkedstilknytning. Husk, at usikkerheden af tallene for København generelt er temmelig stor. Det er formentlig til dels det, der er årsag til, at tallene er relativt volatile.

Figur 3.3.a.

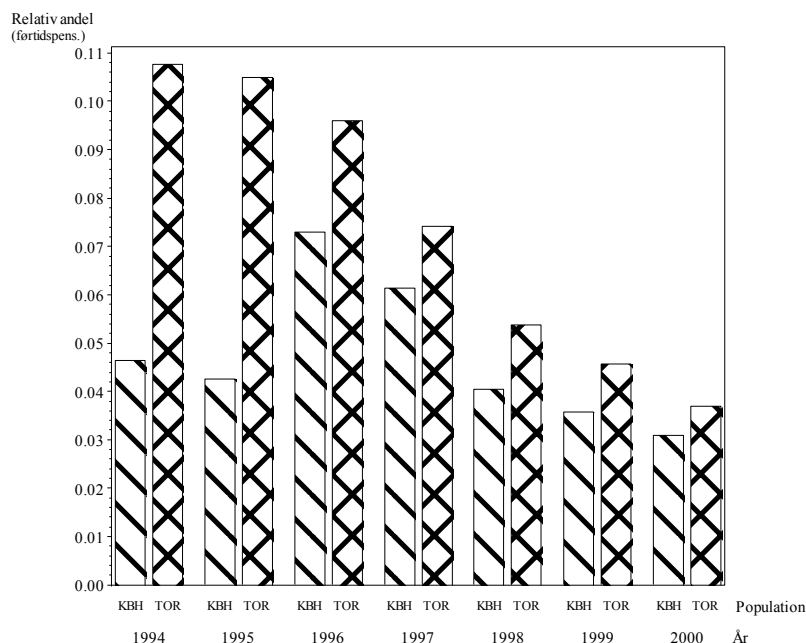
Andel af indflyttede, der er ledige, i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000.



For ledighed og førtidspension synes figurerne at vise, at indflytterne i TOR-boliger i stadig højere grad kommer til at ligne indflyttere generelt. I 1994 (før salget) var der klart flere ledige, førtidspensionister og personer afhængige af offentlig støtte blandt indflytterne i TOR-boliger end blandt indflyttere generelt. I år 2000 er det stadig sådan, at der er en større andel af indflytterne i TOR-boliger med disse karakteristika, men forskellen er tilsyneladende blevet mindre.³ Det er dog svært at skelne effekten af de bedre konjunkturer i år 2000 og effekten af salget. Vi tester derfor formelt, om det er blevet sværere at flytte i TOR-boliger i år 2000 frem for 1994 og set relativt til andre boliger. sammenlignet. Vi har med en logistisk model beregnet sandsynligheden for, om personer er ledige (eller førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte) som funktion af årstallet, boligform og kombinationen af de to, dvs. om en indflytter i netop 1994 er flyttet i TOR-boliger. De to første variable er i denne sammenhæng ikke interessante, men kontrollerer blot for, at der generelt er flere ledige (førtidspensionister eller

Figur 3.3.b.

Andel af indflyttede, der er førtidspensionister, i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000.

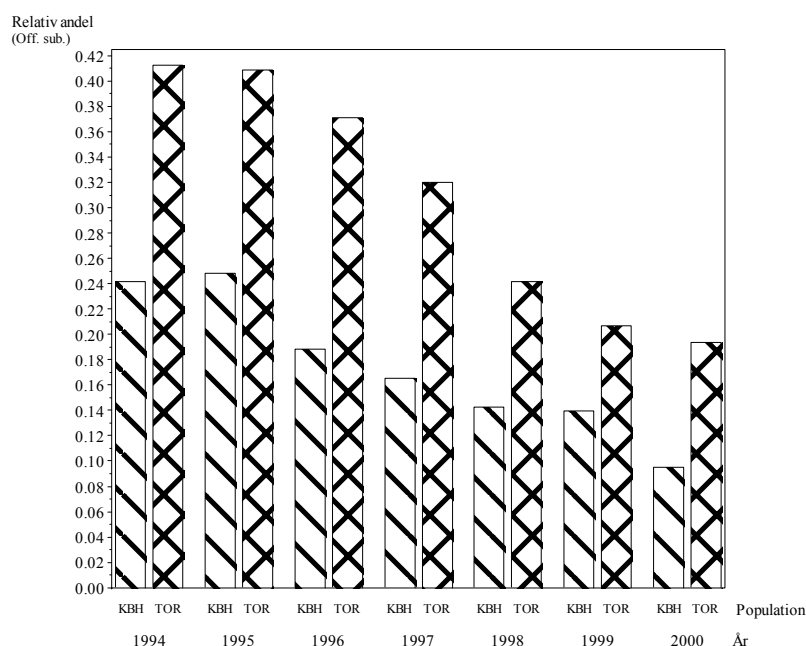


³ Bruges indflyttere i landet generelt som alternativ kontrolgruppe, får man samme konklusioner, jf. Rasmussen (2002b).

afhængige af offentlig ydelser) dels i 1994, dels i TOR-boliger, mens den estimerede parameter til den sidste variabel viser, om der er særligt mange ledige i TOR-boliger i netop 1994 og dermed, om disse boliger før salget gav plads til mange med svag arbejdsmarkedstilknytning.

Figur 3.3.c.

Andel af indflyttede, der er 'afhængige af offentlig støtte', i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

En sådan test peger ikke i særlig stærk grad på, at det skulle være blevet sværere for personer med svag arbejdsmarkedstilknytning at flytte i TOR-boliger. Kun for førtidspensionerede finder hypotesen en smule empirisk belæg ved testen. Signifikanssandsynligheden for den relevante parameter er 8,9 pct., og parameterestimatet angiver, at andelen af førtidspensionister i forhold til andelen af ikke-førtidspensionister var 18 pct. højere i TOR-boliger før salget end efter.

Som indvending mod testen må fremhæves, at der er relativt få observationer for indflyttere i boliger i København generelt. Man kunne også forestille sig – på linje med indvendingen mod sammenligninger af indkomster – at sammenligningen mellem TOR-boliger og ejerboliger (der udgør størstedelen af kontrolgruppen) gør

det vanskeligt at bekræfte hypotesen om, at det er blevet vanskeligere at flytte i TOR-boliger for fx ledige. Vi sammenligner jo med ejerboliger, hvor prisen er steget, og man derfor må formode, at det er blevet sværere for fx ledige at flytte ind. Når vi således tester for, om det er blevet sværere at flytte i TOR-boliger for ledige, er det i en relativ forstand snarere end en absolut⁴.

COWI (2000) finder også, at andelen af ledige indflyttere i TOR-boliger er faldet, og at andelen af indflyttere, der er førtidspensionister, er faldet markant mere, end hvad der gælder for andre boliger.

De fleste TOR-boliger er omdannet til andelsboliger, jf. Rasmussen (2002b). Der er dog også nogle, der er omdannet til almene boliger, til privat udlejning eller forblevet i Københavns Kommunes eje. Den indbyrdes forskel på disse boliger kan være af selvstændig interesse. For eksempel kunne det tænkes, at for andelsboligerne er kravene til arbejdsmarkedstilknytning højere end for almene boliger og boliger fortsat ejet af Københavns Kommune. Hvis det er tilfældet, kunne det enten være, fordi ejerformen i sig selv havde øget kravene, eller fordi det er de bedste og dyreste boliger, der er blevet til andelsboliger – vi kan ikke her skelne mellem de to årsager, men begge er relevante for diskussionen om salg af almene boliger. Der er desværre ikke så mange boliger, der ikke er andelsboliger, så der er grænser for, hvor fine detaljer man kan opnå ved en sådan sammenligning. Der er dog mindst 100 indflyttere i andre ejerformer end andelsboliger i år 2000. Tabel 3.2 viser de tre mål for arbejdsmarkedstilknytning fordelt på ejerformer.

Blandt de boliger, der er omdannet til almene boliger eller er forblevet i Københavns Kommunes eje, er relativt mange blandt indflytterne førtidspensionister eller afhængige af støtte sammenlignet med de indflyttede i TOR-bygninger generelt. Det gælder derimod ikke for ledighed. Det er måske fordi, ledighed, som det er defineret i dette kapitel, ikke nødvendigvis er et tegn på meget svag tilknytning til arbejdsmarkedet, idet man godt kan være ledig, selv om man har arbejde i op til 70 pct. af året. De almene boliger og boligerne ejet af Københavns Kommune synes altså at stille mindre krav til indflytterne, hvad enten det er pga. ejerformen, eller fordi det er de mindste/billigste boliger, der har fået denne ejerform.

⁴ Denne indvending er åbenlyst noget spekulativ og peger måske om noget på et behov for en grundigere analyse af, hvordan folk flytter mellem forskellige boligformer (eller bliver boende), dels som funktion af deres egen situation (er de fx ledige eller ej), dels som funktion af situationen på boligmarkedet, fx ejerboligpriser og eksistensen af boliger med kommunal anvisning. Man kunne undersøge, om ledige i dyre ejerboliger flytter fra dyre ejerboliger til boliger med kommunal anvisning eller til billigere ejerboliger. En sådan analyse af, hvor 'justerbare' boligforhold i praksis er, kunne formentlig være af interesse i flere sammenhænge.

Tabel 3.2.

Arbejdsmarkedstilknytning for indflyttere i TOR-boliger, fordelt på ejerform, 2000.

	Antal indflyttere	Andel af indflyttere		
		Ledige	Førtids- pensionister	Afhængige af offentlig støtte
Almene boliger	126	0,079	0,151	0,405
Andelsboliger	2.306	0,098	0,026	0,171
Københavns Kommune	100	0,080	0,160	0,380
Privat udlejning	202	0,069	0,025	0,223
I alt, TOR-boliger	2.734	0,094	0,037	0,193

Kilde: Danmarks Statistik, stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

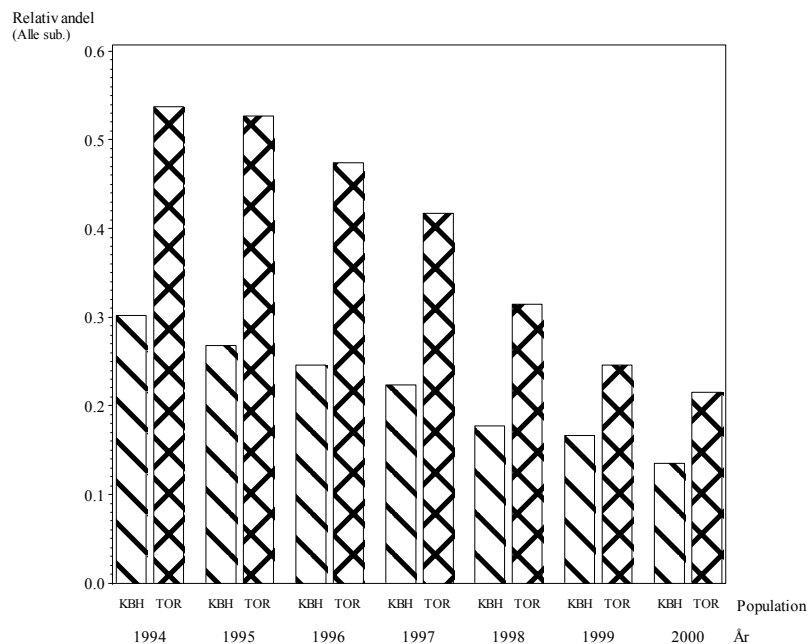
At faldet i fx andelen af personer, der er afhængige af offentlige ydelser, sker gradvist i perioden 1994-2000 (figur 3.3.c), skyldes måske, at alle TOR-boligerne ikke bliver omdannet til andelsboliger med det samme. Det sker kun gradvist, efterhånden som TOR I/S sælger boligerne (jf. Rasmussen (2002b)). Det kan derfor være relevant at kommentere udviklingen for TOR-boliger efterhånden, som de omdannes til andelsboliger. I Rasmussen (2002b) er vist, at når man ser på gruppen af boliger, der allerede er omdannet til andelsboliger, er udviklingen i karakteristika for indflytterne i langt højere grad på niveau med udviklingen i København generelt. Det peger på, at den gradvise udvikling, der er vist fx i figur 3.3.c, i virkeligheden dækker over mere pludselige skift, der sker for hver enkelt ejendom, idet ejerformen ændres. Den gradvise udvikling dækker altså formentlig i højere grad over, at ejendommene som helhed skifter ejerform gradvist.

De tre mål for arbejdsmarkedstilknytning ovenfor er alle individbaserede – dvs. de måler, om den enkelte person er fx ledig eller ej. I modsætning hertil er indkomstmålene husstandsbaseede, da vi jo måler indkomsten i den husstand, som personen er medlem af. Arbejdsmarkedsmålene kan muligvis fortælle udviklingen for indflyttere i TOR-boliger og sammenligningen med andre boliger. For eksempel kunne man tænke sig, at mange af de ledige, der er flyttet i ikke-TOR-boliger, er gift med andre, der ikke er ledige, mens ledige indflyttere i TOR-boliger (måske specielt i de første år i perioden) i højere grad er enlige eller gift med andre ledige.

Vi laver derfor et husstandsmål for arbejdsmarkedstilknytning. Vi identificerer alle, der lever i husstande, hvor alle voksne er enten ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte. Figur 3.4 viser resultatet.

Figur 3.4.

Andel af indflyttede, der bor i en husstand, hvor alle voksne er enten ledige, førtidspensionister eller afhængige af offentlig støtte, i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994-2000.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

Husstandsmalet viser det samme som de tre figurer i 3.3 tilsammen: Andelen med svag tilknytning til arbejdsmarkedet falder kraftigt for indflyttere i TOR-boliger og ender på et niveau, der ikke er meget over niveauet for andre boliger. En formelt statistisk test (som vedrørende de øvrige arbejdsmarkedsmål) for, om det er blevet vanskeligere for de pågældende at flytte i TOR-boliger, bekræfter hypotesen: Der er statistisk belæg for, at det er blevet sværere for personer i disse husstande at flytte i TOR-boliger efter salget⁵.

For indflyttere til TOR-boliger i 1994-95 gælder, at andelen i figur 3.4 er større end for hver af de tre individmål i figur 3.3. Det betyder, at for mange indflyttere gælder, at de ikke er afhængige af offentlig støtte på den ene måde, så er de det på den anden.⁶

⁵ Signifikanssandsynligheden for indikatoren for, om indflytteren er flyttet i TOR-boliger i netop 1994, i bestemmelsen af, om vedkommende bor i den pågældende type husstand, er på 4,2 pct.

⁶ Figuren ligner den, man får, hvis man som alternativ kontrolgruppe ser på indflyttere i hele landet.

Sammenfattende fra dette afsnit gælder altså, at kravene til disponibel indkomst ikke synes at være steget i TOR-boliger. Derimod er indkomstsammensætningen for indflyttere ændret, således at indkomsten i mindre grad hidrører fra offentlige ydelser, og flere indflyttere har tilknytning til arbejdsmarkedet.⁷

Afsmitningseffekter af TOR-salget på almene boliger i København

Vi har kort forsøgt at undersøge, om salget af TOR-boliger i København gav et større pres på de almene boliger i København. Eksempelvis har vi observeret, at færre førtidspensionister og støtteafhængige personer flytter ind i TOR-boligerne. Dette kunne betyde, at flere flyttede i almene boliger i kommunen, fx via den kommunale anvisning. Spørgsmålet kan ikke så godt undersøges på 1 pct.-stikprøven, der er anvendt ovenfor, fordi den indeholder få indflyttere i almene boliger i København (30-40 om året). I stedet kan vi se på den større stikprøve af beboere i almene boliger, vi har til rådighed (som indeholder ca. 1.000 indflyttere i almene boliger i København om året). Denne stikprøve blev udtaget til analysen af almene boliger generelt og ikke specielt til analysen af TOR-boliger og indeholder desværre ikke året 1994 (før TOR-salget). Imidlertid viser figurerne ovenfor, at andelen af førtidspensionister og personer afhængige af støtte falder *gradvist* i TOR-boliger i perioden 1994-2000 (og ikke blot fra 1994 til 1995), så det er derfor rimeligt at forestille sig, at der i denne periode var stadig flere førtidspensionister og støtteafhængige personer, der flyttede i almene boliger som alternativ til TOR-boligerne. Resultatet af beregningerne er opsummeret i tabel 3.3. Vi ser ikke bare på indflytterkarakteristika for almene boliger i København, men sammenligner også med almene boliger generelt i Danmark og med andre indflyttere i København for at kunne skelne, hvad der er effekter fra København, for almene boliger generelt og hvad der er afsmitningseffekter fra TOR-boligerne på københavnske almene boliger.

Tabellen viser, at andelen af indflyttere med svag tilknytning til arbejdsmarkedet faktisk er faldet fra 1995 til 2000 uanset, hvilken af de tre indikatorer, man ser på. En afsmitning fra salget af TOR-boliger kan altså ikke ses direkte på ændringen i disse andele. Men en sådan afsmitningseffekt modvirkes jo også af den generelle konjunkturforbedring i perioden, der har mindsket ledigheden og antallet, der er afhængige af offentlige støtte. Det samlede antal førtidspensionister er ligeledes

⁷ Årsagen til denne forskel kan diskuteres. Man skulle jo umiddelbart tro, at det var rent pengemæssige spørgsmål, der bestemte, om folk kunne flytte i en bolig, men det kan måske også tænkes, at andre forhold betyder noget for ejerformen af indflytteres boliger. Måske har personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet svarere ved at komme ind i andelsboliger, enten fordi de diskrimineres, når en andelsbolig skifter ejer, eller fordi de tidligere blev forfordelt, da kommunen ejede boligerne, eller fordi de selv ikke ønsker en bolig med bestemte ejerformer (som fx andelsboliger).

Tabel 3.3.

Indkomst og arbejdsmarkedstilknytning for indflyttere i almene boliger i København, i andre almene boliger og generelt i København.

		1995	2000	Ændring
Ledige (andel af indflyttere)	Almene boliger i København	0,235	0,084	-0,151
	Almene uden for København	0,221	0,125	-0,094
	Alle indflyttere i København	0,222	0,070	-0,152
Førtidspensionister (andel af indflyttere)	Almene boliger i København	0,101	0,073	-0,028
	Almene uden for København	0,120	0,108	-0,012
	Alle indflyttere i København	0,042	0,031	-0,011
Afhængige af offentlig støtte (andel af indflyttere)	Almene boliger i København	0,317	0,305	-0,012
	Almene uden for København	0,282	0,246	-0,036
	Alle indflyttere i København	0,248	0,096	-0,152
Indkomst (ækvivalent disponibel husstandsindkomst, 1. kvartil)	Almene boliger i København	72.268	75.462	4,4 %
	Almene uden for København	75.254	78.473	4,3 %
	Alle indflyttere i København	86.362	91.206	5,6 %

Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af almene boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

faldet i perioden i København, hvad enten det så skyldes konjunkturer eller andre forhold.⁸

For ledighed er faldet i andelen af indflyttere i almene boliger i København på linie med faldet for ledighed i andelen af indflyttere i andre boliger i København, så for denne gruppe er der ikke tegn på afsmitningseffekt. Det samme gælder for førtidspensionister, hvor ændringen i andelen dog er ret lille for alle typer boliger.

For personer afhængige af offentlig støtte er der et lille fald i andelen af indflyttere i almene boliger i København, mens der for andre boliger i København er tale om et væsentligt større fald. Her kan der altså være tale om en afsmitningseffekt.

Det her beskrevne fald i andelen af indflyttere i almene boliger i København for de tre indikatorer på svag arbejdsmarkedstilknytning er tilsyneladende i modstrid med den almindelige offentlige debat om boligproblemer i København og med praksis for kommunal anvisning i København, som den er beskrevet i Christensen og Stax (2002). Man skal dog huske på, at den almindelige debat især vedrører helt

⁸ Ifølge Danmarks Statistiks statistik-bank (14. okt. 2002, www.dst.dk) var antallet af førtidspensionister i København i 1995 på 27.989 personer og i 2000 på 24.413. Der er i perioden ikke sket noget fald for resten af landet. Bemærk i øvrigt, at antallet af TOR-boliger er stort nok til, at det kunne have påvirket indflytterkarakteristika for almene boliger, idet der er ca. 56.000 almene boliger i København, hvoraf kommunen har anvisningsret til en tredjedel, mens antallet af TOR-boliger som nævnt er ca. 18.000.

aktuelle vilkår, mens dette kapitel kun medtager data indtil år 2000. Christensen og Stax (2002) viser, at ventelisterne til kommunal anvisning faktisk er steget særlig meget netop fra 2000 til 2002 (s. 31, antallet på venteliste var 357 i 2000, 451 i 2001 og 772 i 2002).

Dernæst er det værd at notere, at indikatorerne i tabel 3.3 dels er baseret alene på økonomisk orienterede forhold, dels omfatter temmelig store andele, dvs. mange personer. I modsætning hertil er kommunens tildelingskriterier ifølge Christensen og Stax (2002) i højere grad end tidligere baseret på andet end økonomiske forhold, fx at ansøgeren har psykiske problemer eller problemer med stoffer eller alkohol (s. 63-65). Boliganvisningen skal også ses som led i afhjælpning af andet end boligproblemer (s. 7). Måske kan man derfor forestille sig, at der er en mindre gruppe af personer med økonomiske problemer *og* andre sociale eller helbredsmæssige problemer, der i højere grad må søge de almene boliger via kommunens anvisning (da nu TOR-boligerne er solgt), mens en bredere gruppe, der 'kun' har økonomiske problemer, i de seneste år ikke længere har gode chancer for at få en bolig via kommunal anvisning (i modsætning til tidligere, se Christensen og Stax, 2002, s. 8). I den statistik, vi har til rådighed i denne undersøgelse, har vi kun få oplysninger, der kan pege på sådanne sociale eller helbredsmæssige forhold. Gruppen af 'afhængige af offentlig støtte', men ikke 'ledige', omfatter dog givetvis mange med sådanne problemer, og denne gruppe er faktisk steget i perioden – nemlig fra 0,090 i 1995 til 0,129 i år 2000.

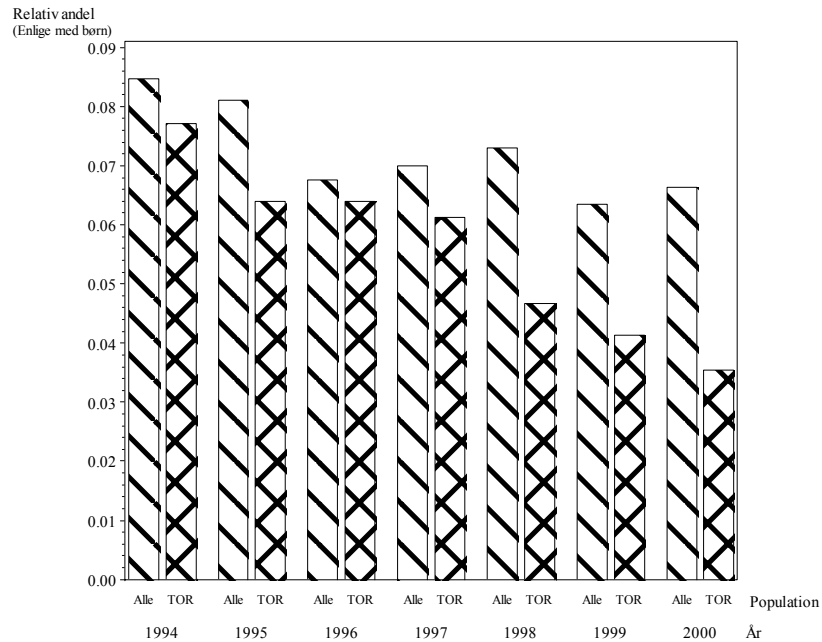
Civilstand og alder: Færre enlige og færre ældre

Hvis der er større økonomiske krav til indflyttere efter salget af TOR-boligerne, kan det tænkes også at give sig udslag i, at civilstand og alder for indflytterne ændres, fordi forskellige civilstands- og aldersgrupper har forskellig økonomisk formåen. Måske kan der også være en direkte årsagssammenhæng mellem civilstand eller alder og boligform, for eksempel hvis yngre er mere tilbageholdende med at binde sig til en andelsbolig end en lejet bolig.

Figur 3.5 og 3.6 viser andelen af indflyttere, der er enlige med børn, og hele fordelingen på civilstand (enlig med og uden børn, par med og uden børn) generelt. Vi har valgt at sammenligne enlige TOR-indflyttere med børn med indflyttere i Danmark generelt, da der er få enlige indflyttere med børn i København i 1 pct.-stikprøven.

Figur 3.5.

Andel af indflyttede, der er enlige med børn, i TOR-boliger og alle boliger i Danmark, 1994-2000.



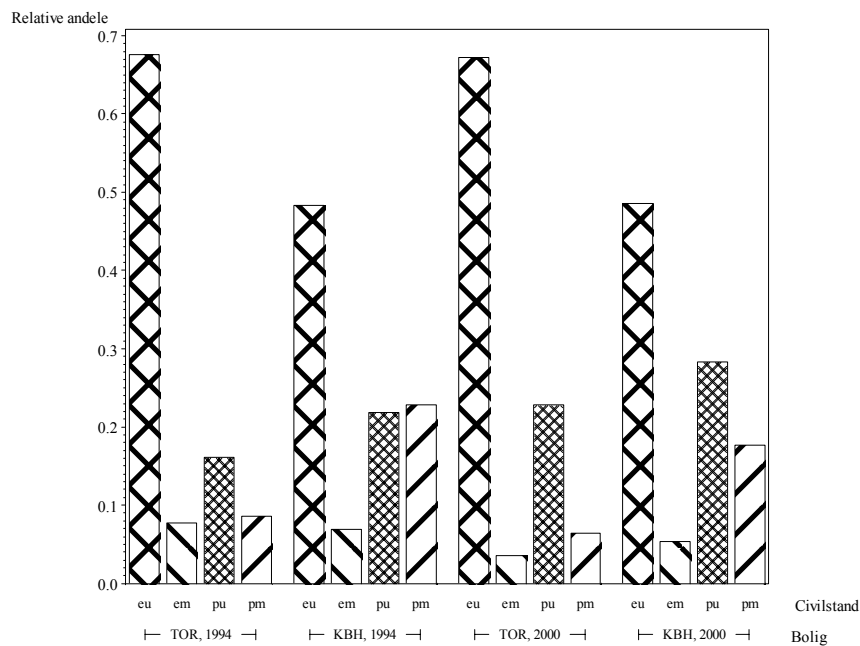
Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for 25-65-årige.

Andelen af enlige med børn falder over tid blandt indflytterne i TOR-boliger (figur 3.5). Det er lidt uklart, om dette gælder generelt for indflyttere i Danmark, fordi tallene herfor fluktuerer (næppe pga. få observationer), men det synes dog klart, at faldet er større for TOR-indflyttere og slutter på et niveau, der ligger under, hvad der generelt gælder i Danmark.

Ser man på hele fordelingen (den lidt 'tunge' figur 3.6), er det markant, at TOR-boliger både i 1994 og 2000 er kendetegnet ved mange enlige indflyttere – måske fordi boligerne er små. Andelen af par udgør en større andel af indflytterne i TOR-boliger i år 2000 end i 1994 – det gælder i mindre udstrækning også for indflyttere i København generelt.

Figur 3.6.

Fordelingen af indflyttede på civilstandsgrupper i TOR-boliger og alle boliger i København, 1994 og 2000.



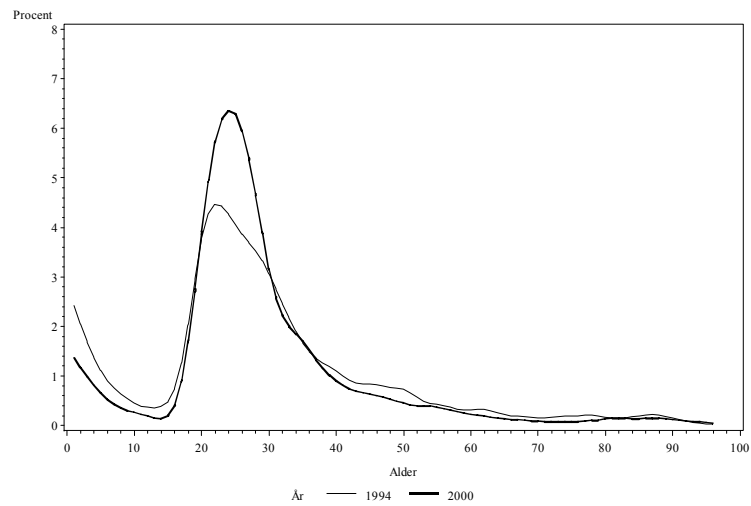
Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). 'eu' = enlige uden børn osv. Beregnet for 25-65-årige.

Aldersfordelingen er vist i figur 3.7 og 3.8. Der er i figur 3.8 for personer på mindst 66 år sammenlignet med indflyttere i Danmark generelt.

Mest markant er det, at en større andel af indflytterne i TOR-boliger er i 20'erne i år 2000 sammenlignet med 1994 – det er givetvis mange af de par (uden børn), der er vist i figur 3.6. Der er færre ældre blandt indflytterne i TOR-boliger i år 2000, både når der sammenlignes med de samme boliger i 1994, og når der sammenlignes med boliger i Danmark generelt. COWI (2000) finder kvalitativt det samme, men et langt mere markant fald i andelen af ældre.

Figur 3.7.

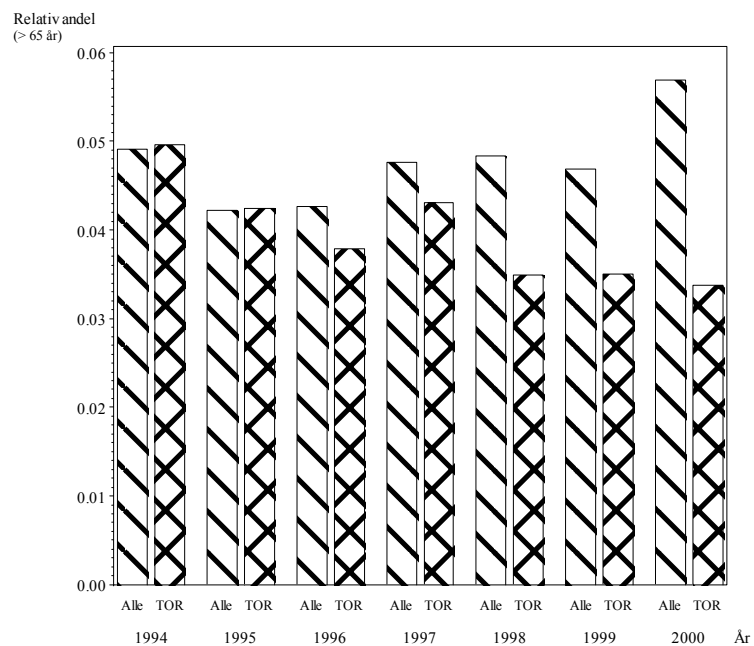
Aldersfordeling af indflyttere i TOR-boliger, 1994 og 2000.



Kilde: Danmarks Statistik, stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Kurven er tegnet ved udjævning over de faktiske observationer.

Figur 3.8.

Andel af indflyttere, der er mindst 66 år, i TOR-boliger og generelt i Danmark.



Kilde: Danmarks Statistik, 1 pct.-stikprøven og stikprøven af TOR-boliger, se Rasmussen (2002b).
Anm.: Se definitioner i Rasmussen (2002b). Beregnet for alle aldre.

Konklusion

Er de økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige krav til TOR-boliger blevet øget efter salget? De viste statistikker giver i det mindste nogen grund til at svare 'ja'.

Mest markant er det, at nogle af målene for svag arbejdsmarkedstilknytning (andelen af ledige, førtidspensionister eller personer, der er medlemmer af husstande, hvor alle voksne er kendetegnet ved svag arbejdsmarkedstilknytning, og andelen af indkomst, der stammer fra offentlig støtte) er faldet til et niveau, der er omtrent som for indflyttere i København generelt.

Med hensyn til indkomstens niveau er det derimod ikke klart, om der blandt indflytterne med lavest indkomst er sket en særlig kraftig stigning i perioden, hvor boligerne er blevet solgt. Den absolutte indkomststigning er kun ca. 2 pct. realt om året. Sammenligningen med indflyttere i København generelt afhænger af, præcist hvilken periode man ser på.

Der er blevet stadig færre enlige med børn og færre ældre blandt indflytterne til TOR-boliger. Faldet er formentlig – der er nogen datausikkerhed – større, end hvad der gælder for indflyttere generelt.

Endelig har vi set på, om man kunne spore en tendens til, at boligsalget har betydet, at der er kommet en større andel af indflyttere med svag arbejdsmarkedstilknytning i københavnske almene boliger (fordi kommunen alternativt må anvise hertil). Det har vi ikke fundet nogen klare tegn på.

Eftersom vi betragter TOR-salget som et 'naturligt eksperiment' for salg af almene boliger, angiver kapitlet overordnet set altså nogle – om end ikke i alle tilfælde statistisk sikre – argumenter for, at salg af almene boliger vil stille boligsøgende med svag tilknytning til arbejdsmarkedet ringere, *hvis* et salg ikke kombineres med andre politiske tiltag, der letter adgangen til boliger for disse grupper.

KAPITEL 4

PRAKSIS OG POLITIK I FIRE KOMMUNERS BOLIGANVISNING

Vil et salg påvirke kommunernes varetagelse af deres boligsociale opgave?

I varetagelsen og håndteringen af de boligsociale problemer i Danmark spiller kommunerne en meget central rolle. Såfremt man har et akut behov for en bolig, som man ikke kan få dækket ved at købe sig en bolig, ved at skaffe sig en privat lejebolig eller ved at have tilstrækkelig anciennitet på ventelisten til en almen bolig, kan man i dag henvende sig til kommunen.¹ Tidligere var den boligsociale opgave delt mellem de almene boligselskaber og kommunerne, og boligselskaberne skulle principielt ved hver enkelt udlejning vurdere, hvilken boligsøger der stod med det største behov (Christoffersen, 1995). I dag er det boligsociale ansvar placeret hos kommunerne, og i forlængelse af denne udvikling har kommunerne fået styrkede muligheder for at varetage det boligsociale ansvar (Christoffersen, 1995). Dette er sket dels gennem en lovbestemt øget anvisningsret til de almene boliger, dels gennem en øget kommunal kompetence til at træffe beslutninger om opførelse af almene boliger.

Håndteringen og løsningen af boligsociale opgaver i dagens Danmark foregår med andre ord i høj grad fortsat i et samspil mellem kommunerne og de almene boligorganisationer. Kommunerne har det overordnede ansvar for løsningen af de boligsociale opgaver, men kommunernes muligheder for at leve op til dette ansvar afhænger i vidt omfang af, at der er boliger, som de kan anvise boligløse mennesker til.

¹ Kommunerne er ifølge Lov om Social Service §66 forpligtet til at skaffe *midlertidigt* husly mod betaling, men ikke til at skaffe en *permanent* bolig.

Inden for de seneste år er der samtidig kommet fornyet debat om boligmarkedet, og i eksempelvis vismændenes forårsrapport fra Det Økonomiske Råd i 2001 er boligmarkedet blevet kaldt 'skævt og ineffektivt' (Det Økonomiske Råds formandskab, 2001). Nogle af de handlingsanvisninger, som er blevet fremhævet i den offentlige og politiske debat, har bl.a. rettet sig imod behovet for en liberalisering af boligmarkedet. Med den borgerlige regerings tiltræden sidst i 2001 blev denne debat yderligere aktualiseret, og i begyndelsen af 2002 nedsatte regeringen et udvalg, som fik til opgave at belyse, hvordan man kan gennemføre et salg af de almene boliger til de nuværende lejere. Udvalget er sammensat af repræsentanter fra en række ministerier. I kommissoriet for salg af almene boliger hedder det bl.a.:

”Udvalget skal beskrive, hvordan en sådan ordning kan gennemføres. I den forbindelse skal de juridiske aspekter inddrages. Herunder skal de organisatoriske konsekvenser for de berørte boligafdelinger overvejes. Endvidere skal udvalget belyse de økonomiske konsekvenser for boligorganisationerne, Landsbyggefonden og det offentlige [...] Udvalget skal belyse, hvilke konsekvenser ordningen vil få for andre dele af boligmarkedet. Endelig skal udvalget belyse, hvilke konsekvenser ordningen kan forventes at få for forbedringskvaliteten, beboersammensætningen og mobiliteten i de berørte almene bebyggelser ...”

Set fra et socialpolitisk perspektiv er det interessante spørgsmål, hvorledes et salg af de almene boliger vil påvirke varetagelsen af den boligsociale opgave. Dette hænger sammen med, at kommunernes mulighed for at løse boligsociale problemer i høj grad varetages ved hjælp af de almene boliger.² Samtidig peger flere undersøgelser på, at boligsociale problemer i stadig højere grad *forskydes* fra private udlejningsboliger over i den almene boligsektor (Christoffersen og Jakobsen, 1988:22), samt at det især er i de almene boliger, at husstande med de laveste indtægter bor (Rasmussen, 1995:35). Ligeledes konstaterer Madsen og Hornstrup (2000:6) i en analyse udført af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, at en stadig større del af de sociale problemer er blevet koncentreret i de almene boliger.

I et forsøg på at skabe yderligere klarhed over betydningen af de almene boliger i kommunernes boligsociale anvisning er der gennemført en undersøgelse af fire udvalgte kommuners boliganvisning. Dette er sket ud fra følgende spørgsmål:

² Kommunerne har en lovmæssigt defineret ret til at få stillet hver fjerde ledige almene bolig i den enkelte kommune til rådighed for løsning af påtrængende boligsociale opgaver (Lov om almene boliger §59 stk. 1).

- Hvilke handlemuligheder og strategier findes i de udvalgte kommuner i forhold til at anvise boliger til personer i akut bolignød?
- Hvad er det for boligsociale problemer, som kvalificerer til anvisning i kommunerne? Hvilke kriterier anvises der boliger efter?
- Hvorledes håndteres og forløber selve anvisningsforløbet i de enkelte kommuner, og hvilke aktører på boligmarkedet medvirker set i lyset af denne proces til løsningen af boligsociale opgaver?

Spørgsmålene er søgt besvaret med udgangspunkt i en analyse af anvisningspraksis i fire udvalgte kommuner, som er udvalgt, så de illustrerer forskellige boligsociale situationer. De fire kommuner er København, Århus, Svendborg og Søllerød.

Undersøgelsen er afgrænset til at belyse kommunernes boligsociale anvisning til almene familieboliger og omhandler således ikke den del af den boligsociale anvisning, som sker til ungdomsboliger og ældreboliger. Undersøgelsen belyser heller ikke anvisning af 'skæve boliger til skæve eksistenser', anvisning i forbindelse med byfornyelse og lign.

Til afklaring af kommunernes anvisningspolitik og anvisningspraksis er der benyttet politiske notater og andet materiale udarbejdet af kommunerne, statistiske oversigter over anvisninger og ansøgere, anonymiserede boliganvisningssager samt kvalitative interview med ansatte i kommunerne og repræsentanter fra de almene boligorganisationer.

Design og metode

Valg af kommuner

Til at illustrere kommunernes anvendelse af de almene boliger i den boligsociale anvisning har undersøgelsen taget udgangspunkt i anvisningen i fire kommuner, der er udvalgt på basis af følgende kriterier:

- de repræsenterer forskellige boligsociale situationer
- geografisk spredning
- de har indvilget i at deltage

Den boligsociale anvisning i Københavns Kommune er særlig interessant, da kommunen inden for en kort årrække har frasolgt et stort antal kommunale boliger. Dermed kan en analyse af Københavns Kommunes boliganvisning medvirke til at belyse konsekvenserne af dette frasalgs for kommunens muligheder for at anvise bolig til borgere i bolignød. Blandt andet giver det mulighed for at diskutere,

hvorledes indskrænkningen i den tilgængelige boligmasse kan påvirke kriterierne for at komme i betragtning til en kommunalt anvist bolig. Som kontrast til en kommune, der kæmper med relativt omfattende og tunge sociale problemer blev det besluttet også at inddrage en bedrestillet kommune i det Storkøbenhavnske område. Det interessante spørgsmål er, om man også i en bedrestillet Nordsjællandsk kommune gør brug af de almene boliger i den kommunale boligsociale anvisning. For at sikre en geografisk spredning i valget af kommuner blev det endvidere besluttet at inddrage en mellemstor provinsby samt en storby i provinsen for at få indblik i betydningen af de almene boliger i kommuner med forskellig bolig-social situation.

Tabel 4.1.

Almene boliger og indbyggertal i de fire kommuner 2001.

	København	Århus	Søllerød	Svendborg	Hele landet
Antal almene boliger	55.500	40.000	1.900	3.200	487.000
Andel almene boliger i pct.	20	29	13	15	18
Indbyggertal	499.000	287.000	31.000	43.000	5.368.000

Kilde: Danmarks statistik (www.dst.dk) samt oplysninger fra de enkelte kommuner.

Af tabel 4.1 fremgår andelen af almene boliger af den samlede boligmasse i de fire kommuner. Det fremgår, at Århus Kommune har den største andel almene boliger (29 pct.), mens de almene boliger udgør en femtedel af boligmassen i København, 15 pct. i Svendborg og 13 pct. i Søllerød. Da landsgennemsnittet er 18 pct., er der blandt de valgte kommuner både nogle med en større og nogle med en mindre andel end landsgennemsnittet.

I tabellen har vi desuden opgjort antallet af boligsociale anvisninger i 2001 i de fire kommuner. København og Århus anviste stort set lige mange personer, mens antallet af anvisninger i Svendborg og Søllerød også var på samme niveau – et niveau som dog er betydeligt mindre end antallet af anvisninger i København og Århus. Samtidig fremgår det, at antallet af personer på venteliste er størst i København og Søllerød, hvis man ser det på baggrund af antallet af anvisninger i de to byer.

Nedenfor følger en oversigt over de datakilder, der er benyttet i undersøgelsen.

Datakilder

Statistik om anvisninger og ansøgere

I København og Århus har der været statistik til rådighed om boligansøgere og anviste, mens dette kun i meget begrænset omfang har været tilfældet i Svendborg og Søllerød. I forhold til de øvrige kommuner har Århus Kommune i lang tid ført statistikker over anvisningerne – siden boliganvisningsordningens start i midten af 1980'erne. I Svendborg og Søllerød har man til brug for denne undersøgelse gennemført optællinger over antallet af boliganvisninger inden for det sidste år.

Politiske notater og andet materiale udarbejdet af kommunen

I København har en del politiske notater og andet materiale om anvisningspraksis været tilgængelige, bl.a. vejledninger til sagsbehandlere, referater fra byrådsmøder og fra møder mellem forskellige aktører på boligmarkedet og forvaltningen. I Århus har Den Sociale Boligtildeling udarbejdet instruktionsmateriale om den boligsociale anvisning.³ Derudover var der materiale om anvisning til privat udlejningsbyggeri samt kommunens boligpolitik. I Svendborg har omfanget af tilgængeligt materiale været mere begrænset og primært bestået af et sæt interne retningslinier for kommunens boliganvisning, kopi af aftaler om forsøg med anvisningsret, samt dokumenter og talmateriale fra Svendborg Andels Boligforening. I Søllerød har vi til undersøgelsen ligeledes haft de interne retningslinier for den boligsociale anvisning til rådighed, og derudover har kommunen medvirket i udarbejdelsen af diverse opgørelser over antallet af almene boliger, karakteristik af de boligsøgende mv. Endelig har vi haft kopier af de særligt indgåede aftaler mellem boligorganisationerne og kommunen.

Interview

I København indstilles klienter til akut anvisning gennem de 16 Lokalcentre og 4 Rådgivningscentre. Indstillingerne sendes til 7. kontor i Socialforvaltningen, der står for fordelingen af boliger. To af socialcentrene blev udvalgt til at indgå i undersøgelsen, og i hver af disse blev to sagsbehandlere interviewet om vignetterne (se nedenfor) og de generelle forhold omkring indstillingerne. I 7. kontor blev to sagsbehandlere interviewet om vignetterne. Herudover blev lederen af anvisningsafsnittet i 7. kontor samt tre direktører for de største boligorganisationer, interviewet.

I Århus Kommune er der 4 socialcentre samt 38 lokalcentre, der indstiller boligansøgere til Den Sociale Boligtildeling. Vi interviewede sagsbehandlere i de to socialcentre, der indstillede flest boligansøgere. Derudover blev afdelingslederen i det ene socialcenter, lederen af Den Sociale Boligtildeling og lederen af Socialservice

³ Vi havde instruktionsmaterialet fra 1987, 1992 og 1997.

interviewet om vignetterne. I Århus Kommune bliver boligorganisationerne inddraget i en dialog om svære sager gennem Boligorganisationernes Forhandlingsudvalg, hvor også lederen af Den Sociale Boligtildeling er medlem. Der blev lavet et gruppeinterview med forhandlingsudvalget for at høre boligorganisationernes holdning til anvisningen og samarbejdet.

I Svendborg er der gennemført interview med sagsbehandler og gruppeleder i Social- og Sundhedsforvaltningen samt med to medarbejdere i afdelingen 'Planlægning/Boliger på ældreområdet'. Endvidere er der gennemført interview med forretningsføreren i Svendborg Almene Boligselskab, med en kontorfunktionær i Svendborg Andels Boligforening samt med afdelingslederen for 'Socialpsykiatri og Misbrug.'

I Søllerød er der gennemført interview med Social- og Arbejdsmarkedschefen, den administrative medarbejder, der er ansvarlig for den boligsociale anvisning samt med en sagsbehandler i børne- ungegruppen. Endvidere er der gennemført interview med kontorchefen i Ejendomskontoret, samt med forretningsføreren i Boligkontoret Danmark og organisationsbestyrelsesformanden for de almene boligorganisationer i Søllerød.

Interviewformen for de kvalitative interview har varieret. Hovedparten af interviewene er gennemført som kvalitative interview med enkeltpersoner, men der er også foretaget gruppeinterview. Enkelte af interviewene er gennemført som telefoninterview.

De interviewede personer fra hver enkelt kommune har modtaget udkastet til det konkrete kapitel, som beskriver anvisningspraksis i den pågældende kommune, og de har haft lejlighed til at kommentere de pågældende afsnit. Kommentarerne fra tilbagemeldingerne er søgt indarbejdet i teksten.

Vignetter

Vignetterne udgøres af nogle fiktive eksempler på boligsøgende. Ved at tage afsæt i konkrete personkarakteriseringer bliver det i højere grad muligt at sammenligne vurderinger af anvisningssager i forskellige interview. Målet med vignetterne var at gøre interviewene så konkrete, at vi kunne identificere, hvilke faktorer der var afgørende for kommunernes afgørelser af boliganvisningssagerne.

Fra Københavns Kommune havde vi fra den centrale anvisningsenhed modtaget 30 tilfældigt udvalgte anonymiserede boliganvisningssager, som vignetterne blev udarbejdet på grundlag af. Endvidere blev vignetterne udfærdiget med henblik på at forsøge at klargøre nogle af de grænser, som kommunerne arbejder med i for-

hold til den boligsociale anvisning. Ved at præsentere de otte vignetter⁴ for sagsbehandlere, afdelingsledere og centrale anvisningsmedarbejdere i de fire kommuner har vi forsøgt at få et ensartet sammenligningsgrundlag for anvisningspraksis i kommunerne. Vignetterne blev sendt til interviewpersonerne i forvejen, så disse havde tid til at vurdere sagerne inden interviewene.

Hvad er kommunal boligsocial anvisning?

Kommunerne har som nævnt ikke en egentlig forpligtelse til at anvise boliger til boligløse. Derimod har de en forpligtelse til at anvise midlertidigt husly til husvilde. Denne forpligtelse fremgår af Lov om Social Service §66⁵:

”Kommunen anviser husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.”

I en nylig analyse af kommunernes husvildeforpligtelse efter servicelovens §66 skriver Den Sociale Ankestyrelse:

”Forpligtelsen efter servicelovens §66 forudsætter, at det drejer sig om en person eller en familie, der har mistet sin hidtidige bolig og altså står helt uden mulighed for at få tag over hovedet (dvs. er ’akut’ husvild). Personer, hvis bolig er uegnet til beboelse på grund af ødelæggelse fx brand, orkan eller forurening, vil som udgangspunkt være omfattet af lovens §66. Der kan *ikke* via bestemmelsen i §66 skabes nogen varig løsning af pågældendes boligproblem.” (2001:18).

Ansvar for at skaffe sig en varig bolig ligger ifølge lovgivningen hos den enkelte og ikke hos kommunen. Men selvom kommunerne ikke har en egentlig forpligtelse til at anvise en permanent bolig til personer, der er akut boligløse, er det ofte alligevel hensigtsmæssigt både for den boligsøgende og kommunen at forsøge at finde mere permanente løsninger på akutte boligproblemer, dels for at spare på udgifter til midlertidige og dyre indkvarteringer i form af hotelophold el. lign., dels fordi permanente boligløsninger generelt må anses for at være mere hensigtsmæssige for den enkelte i forhold til at afbøde og dæmpe op for yderligere sociale problemer, der kan have relation til en ustabil boligsituation. På denne måde udgør anvisning til ledige almene familieboliger en vigtig udvej for kommunernes mulighed for at leve op til lovgivningens forpligtelser om at skaffe husly til akut husvilde.

⁴ Se side 73. For en fuldstændig præsentation af vignetterne, se Anker et al. (2002a).

⁵ Paragraf 66 præciseres i Socialministeriets vejledning nr. 45 af 10. marts 1998.

Inden for de sidste 20 år har kommunerne fået øgede muligheder for anvisning af almene boliger i forbindelse med et øget ansvar for at løse boligsociale problemer. I 1984 fik kommunerne således dispositionsret over hver fjerde ledige bolig til påtrængende boligsociale opgaver.

”Den almene boligorganisation skal efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte almene afdelinger.” (Lov om almene boliger, §59 stk. 1)

Denne pligt for boligorganisationerne til efter beslutning i kommunalbestyrelsen at stille hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunen blev i 1987 suppleret med en mulighed for *at indgå aftale* om at stille ledige familieboliger til rådighed for kommunalbestyrelsen.⁶ Efter aftale mellem kommunen og boligorganisationen kan andelen af ledige boliger, som stilles til rådighed for kommunens boligsociale anvisning, altså udvides til at gælde for mere end hver fjerde ledige bolig.

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om boliganvisningen, og kommunen skal betale boligafgiften fra det tidspunkt, den ledige bolig er til rådighed for kommunalbestyrelsen, og indtil udlejningen sker. Kommunen garanterer derudover for boligtagerens opfyldelse af de kontraktmæssige forpligtigelser over for boligorganisationen i forbindelse med istandsættelse af boligen ved fraflytning. Huslejen betales af den boligsøgende selv.

Kommunalbestyrelsen skal foretage en vurdering af, hvilke boligsøgende der har størst behov (Bygge- og Boligstyrelsen, 1996). Ved fjerdedelsreglen skal der være tale om et akut behov for de boligsøgende, der typisk kan være personer med handicap, ældre, unge gravide, enlige med børn, flygtninge, fraskilte eller tvangsauktionsramte uden bopæl. Det er op til kommunalbestyrelsen, om anvisningen skal gælde alle boligafdelinger eller kun nogle udvalgte.

⁶ Lov om almene boliger, §59 stk. 2.

Den boligsociale anvisning i de fire kommuner

København

Københavns Kommune har 55.500 almene boliger, hvilket svarer til 20 pct. af kommunens samlede boligmasse. Ud af de 55.500 almene boliger er 49.500 almene familieboliger. Det er for Københavns vedkommende disse almene familieboliger, vi beskæftiger os med i undersøgelsen. Københavns Kommune har dels som følge af tidligere aftaler og bestemmelser, dels som følge af forhandlinger med de almene boligorganisationer⁷ opnået anvisningsret til hver 3. ledige almene familiebolig i kommunen. Dette betød, at Københavns Kommune i 2001 havde anvisningsret til 1.171 boliger, hvilket var en smule færre end de foregående to år.

Ansvar for den boligsociale anvisning ligger i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens 7. kontor. Selve visitationsprocessen sker i et samspil mellem en central anvisning og enten et lokalcenter, et rådgivningscenter eller et handicapcenter, evt. i samarbejde med en §94-boform. Når en indstilling er udformet, indsendes den til 7. kontor under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, der vurderer sagen og tager stilling til, om den indstillede lever op til kommunens krav. Hvis ansøgeren er berettiget til en boliganvisning, kommer den indstillede på en akut venteliste.

Pr. 1. januar 1998 blev den nuværende praksis – eller politik – på området initieret. I vejledningen til anvisning af almene boliger gennem kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning fremgår det, at målgruppen for kommunal anvisning er mennesker, der har et påtrængende boligsocialt behov. Det drejer sig om mennesker, der ud over at mangle en egnet bolig også har risiko for at få andre sociale problemer, og hvor løsningen af det boligsociale behov afhjælper disse problemer helt eller delvist. Af vejledningen fremgår også en nedre grænse for, hvem der kan komme i betragtning: Således kan kun personer, der er i stand til at tilpasse sig et almindeligt boligmiljø, indstilles til en bolig.

I modsætning til de tre andre kommuner, som indgår i undersøgelsen, har boliganviste i København ret til to boligtilbud. Det tilstræbes, at en ansøger modtager et acceptabelt tilbud første gang, men der kræves ikke en speciel begrundelse for at afslå det første boligtilbud.

Om de 1.171 boliger, som kommunen anviste til i 2001, konstaterer Københavns Kommune (Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, 2002), at:

⁷ Bl.a. om de såkaldte hjemfaldsklausuler.

- 306 (26 pct.) boliger blev anvist til beboere i §94-boformer⁸
- 57 (5 pct.) boliger blev anvist til enlige/familier, der var midlertidigt placeret på hoteller
- 11 (1 pct.) boliger blev anvist i forbindelse med permanent boligplacering af kvoteflygtninge, som i overensstemmelse med integrationsloven er modtaget i kommunen
- 24 (2 pct.) boliger blev formidlet med udgangspunkt i deres egnethed som handicapboliger.

Derudover er der en uspecificeret andel, der udgør hele 773 (66 pct.) af anvisningerne.

Et særligt karakteristikum for den sociale boliganvisning i Københavns Kommune er indskrænkningen i den boligmasse, som kommunen kan anvise til. I perioden 1995-1999 frasolgte kommunen alle de kommunale boliger (næsten 20.000) – via ejendomsselskabet TOR I/S – hvorfor man i dag ikke har mulighed for at anvise til andre typer boliger end de almene. Frasalget har betydet, at Københavns Kommune de senere år har haft betydeligt færre boliger at anvise til end tidligere.

I forbindelse med salget af de kommunale boliger estimerede kommunen, at ca. 1.700 boliger om året ville kunne løse de akutte boligsociale problemer, og at kommunen formodentlig ville få stillet dette antal boliger til rådighed med anvisningsret til hver tredje ledige almene familiebolig. Dette vurderede behov var således betydeligt højere, end det antal boliger, kommunen faktisk har fået stillet til rådighed de senere år, hvilket må formodes at hænge sammen med en lavere fraflytningsprocent i de almene boliger end forventet. Da kommunen ikke har andet at anvise til end de almene boliger, har man måttet a) opskrive flere på ventelisten til en akutbolig og b) stramme tildelingskriterierne. Den 1. april 2002 stod 772 personer på ventelisten. Den gennemsnitlige ventetid på bolig er ifølge interview og notater fra Københavns Kommune p.t. ca. 9-12 måneder for enlige samt par uden

⁸ §94 refererer til paragraf 94 i lov om social service. At bo i en §94-boform vil sige at bo i en midlertidig boform for mennesker med ”særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.” (Socialministeriet, 1998:86) Denne noget kryptiske formulering dækker i praksis over mennesker der bor på fx herberg, forsorgshjem eller krisecentre.

§91 – der vil blive brugt senere – refererer til paragraf 91 i lov om social service. Umiddelbart er der tale om botilbud til de samme mennesker. Men det er her kommunen, hvor det i forhold til §94 er amtskommunen, der tilvejebringer tilbudet. For Københavns Kommune er denne nuance dog ikke interessant, da Københavns Kommune har både den kommunale og den amtskommunale forpligtigelse. Forskellen på de to paragraffer behøver ikke være klar, men generelt kan man sige, at tilbud efter paragraf 91 er mindre botilbud og indrettet til længere ophold end tilfældet er med botilbud efter paragraf 94. En stor del af de eksisterende tilbud oprettet under §91 kan indfanges med begrebet bofællesskaber, men det er ikke alle.

børn og ca. 6-9 måneder for familier med børn (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002).

Hvilke ændringer der er sket i forhold til, hvem der kan blive skrevet op til en akutbolig, er svært at præcisere. Dette skyldes bl.a., at der benyttes forskellige klassifikationsprincipper i de opgørelser, vi har modtaget. Men en tendens synes at være, at der i dag er en øget fokusering på at fastslå, hvad det er for et socialt problem, klienten har, og det synes, som om det sociale problem i højere grad er det, der kan legitimere en kommunal indgriben. Hermed ikke skrevet, at det tidligere var tilstrækkeligt at være boligløs for at blive akutanvist (for en diskussion af udviklingen se Christensen & Stax, 2002). I Københavns Kommune har man forsøgt at inddrage andre aktører end de almene boligorganisationer i løsningen af de boligsociale opgaver, hvilket dog ikke er lykkedes.

Århus

I Århus Kommune består 29 pct. af boligmassen af almene boliger, og heraf udgør de almene familieboliger 89,5 pct. Århus Kommune får stillet hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed til boligsociale anvisninger. Derudover har kommunen 700 kommunale boliger, som i begrænset omfang benyttes til boligsociale anvisninger.

Der er fire socialcentre i Århus Kommune, og praksis er som i København, at man henvender sig til socialcentrene ved et akut boligbehov. Der er i hvert socialcenter en modtagelse, hvor de, der ikke i forvejen har kontakt til socialcenteret, henvender sig, og derudover tager de enkelte sagsbehandlere sig af deres klienters ansøgninger. Det er også muligt for lokalcentrene, der tager sig af ældre borgere, at indstille borgere til Den Sociale Boligtildeling. Socialcentre og lokalcentre indstiller ansøgere til Den Sociale Boligtildeling, der står for fordelingen af boliger. Den Sociale Boligtildeling hører under Social Service i den centrale administration.

De seneste år har kommunen årligt haft omkring 1.200 boliger til rådighed til sociale anvisninger til almene og kommunale boliger. Der arbejdes ikke med en venteliste, men med en emneliste. Der er 75-120 skrevet på emnelisten. Der er en ventetid på op til ½ år på at få en bolig gennem Den Sociale Boligtildeling. Ventetiden afhænger af, hvilke specifikke krav der er til boligen. Hvis der ikke er så store krav, og der hurtigt kommer en bolig, der kan opfylde betingelserne, kan ventetiden være 1-2 måneder.

De, der kan få anvist en bolig gennem kommunen, er familier, enlige og flygtninge, der ud over at mangle en egnet bolig også har eller risikerer at få andre alvorlige problemer, hvis de ikke får en bolig. Boliganvisningen skal være med til at afhjælpe de andre problemer, som husstanden har. Hvis ansøgerne selv har mulig-

hed for at købe eller leje en bolig, bliver de afvist. Kommunen opererer med nogle vejledende indtægtsgrænser ved vurderingen af, hvem der kan komme i betragtning (det understreges dog, at der altid sker en konkret vurdering, også selv om indtægten overskrider den udmeldte indtægtsgrænse). Indtægtsgrænserne følger boligstøttereglerne, således at personer, der indstilles, også har mulighed for at få boligstøtte. Skilsmisse er ikke en fyldstgørende social begivenhed for at få tildelt bolig, økonomi og andre sociale elementer skal også spille ind. Udgangspunktet er, at kun personer, der kan forventes at tilpasse sig i et almindeligt boligmiljø, kan indstilles til en bolig. Der er derved også en nedre grænse for, hvem der kan få anvist en permanent bolig. Hvis personen ikke forventes at kunne tilpasse sig et almindeligt boligmiljø, søger man med en socialplan og midlertidige lejemål at gøre borgeren egnet til en permanent bolig.

Ansøgere får i hovedreglen kun ét boligtilbud fra Den Sociale Boligtildeling, og hvis dette tilbud bliver afvist og i øvrigt fremstår som egnet for den boligsøgende, gives der ikke flere tilbud.⁹ Selvom anvisningskriterierne i Århus Kommune umiddelbart virker bredere end i fx Københavns Kommune, har der de seneste år været en indsnævring i kriterierne, der har medført et fald i antallet af ansøgere til Den Sociale Boligtildeling. Der har været en opstramning mht. i hvilket omfang, personer med samkvemsret kan få en bolig, sådan at ansøgerne i højere grad skal have fælles forældremyndighed for at få en bolig.

Bolig- og Ejendomsafdelingen råder over ca. 700 kommunale boliglejemål. Der benyttes ikke en venteliste til de kommunale boliger. Hvis man har et akut behov, kan man henvende sig og komme på en akutliste. Efter tre måneder bliver man slettet af listen, hvis man ikke rykker løbende og har et beviseligt akut boligbehov. Man skal stå på gaden eller bo i et opsagt lejemål for at kunne komme i betragtning til en kommunal bolig. Kommunen har på et tidspunkt benyttet sig af sin anvisningsret til pensionskassernes byggeri, men det har kun ført til enkelte anvisninger. Dette skyldes hovedsageligt, at pensionskassebyggeriet er for dyrt i forhold til det, boligansøgerne kan betale. Kommunen har i to omgange i 1996 og 1998 forsøgt at få aftaler i stand om kommunal anvisning til de øvrige private udlejningsejendomme, men uden held, hvilket bl.a. skyldes, at de private udlejere ønsker varetøret over for de anviste personer. Kommunen har undersøgt mulighederne for udnyttelse af anvisningsretten til de private udlejningsboliger i forbindelse med byfornyelse, men har fravalgt denne løsning.

Da kommunen har en stor andel boliger til rådighed til kommunal anvisning, giver det mulighed for at inddrage spredningsmæssige målsætninger ved brugen af an-

⁹ Også her skal det nævnes, at der altid foretages en konkret vurdering, og at det er muligt at få et alternativt boligtilbud, såfremt der er særlige forhold, som ikke er blevet taget i betragtning ved første boligtilbud.

visningsretten til de almene boliger. Den kommunale anvisning benyttes derfor, ud over til at sørge for boliger til personer i bolignød, også til at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i de enkelte boligafdelinger. Der arbejdes især med en spredning af flygtninge og indvandrere. Dette fokus på spredning gør, at kommunen ikke benytter sig af alle de boliger, der bliver stillet til rådighed. I de seneste år er en stigende andel af boligerne blevet returneret, og i 2000 og 2001 gjaldt det en tredjedel af boligerne. Begrundelsen var i høj grad, at der ikke var passende ansøgere på anvisningstidspunktet. Halvdelen af de boliger, der blev returneret i 2001, var begrundet i, at der ikke var danske ansøgere til boliger i boligafdelinger med en høj andel beboere med anden etnisk baggrund.

For at følge udviklingen i boligområderne og derved kunne justere anvisningen, laver kommunens statistiske kontor hvert halve år en oversigt over andelen af beboere med anden etnisk baggrund i de almene boligafdelinger. Dette virker som retningslinie ved boliganvisningerne. Til boligafdelinger, hvor der er over 25 pct. beboere med anden etnisk baggrund end dansk, anvises der kun i mindre omfang personer/familier, som ikke er danske statsborgere.

Der er et tæt samarbejde mellem boligorganisationerne og Den Sociale Boligtildeling. Dette kommer bl.a. til udtryk ved månedlige møder mellem lederen af Den Sociale Boligtildeling og repræsentanter fra boligorganisationerne i Boligorganisationernes Forhandlingsudvalg. På møderne bliver der talt om særligt problematiske anvisningssager, som fremlægges i anonymiseret form samt om aktuelle problemer i boligområderne.

Svendborg

I Svendborg udgør de almene boliger omkring 15 pct. af boligmassen. Der er herudover omkring 130 kommunale boliger, hvoraf hovedparten er af mindre god kvalitet. Svendborg Kommune anviste i 2001 almene boliger til 90 ansøgere på kommunens akutboligventeliste.

For at komme i betragtning til en bolig anvist gennem Svendborg Kommune skal to primære kriterier være opfyldt. For det første skal behovet for bolig være akut, og for det andet skal der være tale om en uforudsigelig situation for borgeren. I modsætning til retningslinierne for København og Århus er der ikke i retningslinierne redegjort for eksempler på, hvilke grupper der kan komme i betragtning. I vurderingen af den enkelte boligsøgende, som henvender sig til kommunen, ser man generelt på den boligsøgendes ressourcer. Dvs. at man i vid udstrækning prioriterer husstande med sociale problemer, mens personer med formue og pæn indtægt afvises, hvis ikke andre sociale forhold gør sig gældende.

Ansvar for håndteringen af akutboligventelisten ligger organisatorisk hos to medarbejdere i visitationsgruppen i Social- og Sundhedsforvaltningen. De enkelte sagsbehandlere skriver som hovedregel de akut boligsøgende op, og der benyttes i denne forbindelse en speciel anvisningsblanket.

I Svendborg Kommune er antallet af personer på akutboligventelisten inden for de sidste et til to år blevet reduceret fra omkring 100 til 10-15 personer ultimo juni 2002. Flere forhold synes at være medvirkende hertil. Det er bl.a. blevet pointeret, at kommunens boligsociale anvisning ikke skal fungere som et almindeligt boligkontor, og set i lyset af, at boligmarkedet i Svendborg reelt ikke er så presset for tiden, har man ønsket at nedbringe antallet af opskrevne på akutboligventelisten. Man har således inden for det seneste år fået placeret mange af de opskrevne, samtidig med at man har søgt at skærpe praksis for optagelse på og håndtering af akutboligventelisten. Man har eksempelvis søgt at ændre praksis i forhold til håndhævelsen af princippet om, at ansøgere kun har ret til ét boligtilbud. Afslår ansøgere det første tilbud om bolig, anses deres boligbehov ikke for at være akut, og de tages af listen. Dette er en indskærpelse i forhold til tidligere, hvor det kunne forekomme, at praksis var i modstrid med de nedskrevne retningslinier. En anden mulig årsag, som nævnes i interviewene, er, at der inden for de sidste par år er etableret flere boliger, som er målrettet til misbrugere og sindslidende, som ellers traditionelt har udgjort en vis andel af personerne på akutboligventelisten.

Antallet af tilgængelige boliger er med andre ord i den aktuelle situation ikke i sig selv et problem i forbindelse med den kommunale anvisning af boliger i Svendborg. Derimod synes der til tider at være et problem med at få tilstrækkeligt med boliger, som stemmer overens med de ressourcer, behov og ønsker, som de boligsøgende på akutboligventelisten har. Således er det ikke altid muligt for kommunens boligsociale anvisning at finde ansøgere, der passer til de ledige lejligheder, som kommunen får stillet til rådighed fra boligorganisationerne, hvorfor boliger til tider sendes tilbage til boligorganisationerne.

Umiddelbart synes én af årsagerne til, at der i Svendborg er tilstrækkeligt med boliger til kommunens boligsociale anvisning for tiden, at kunne findes i en høj fraflytningsprocent i bestemte afdelinger i Svendborg. I nogle (mindre attraktive) boligafdelinger er der en relativt høj flytteprocent (op mod 20 pct. inkl. interne flytninger). Med denne relativt store gennemstrømning i bestemte afdelinger bliver antallet af lejligheder, der stilles til rådighed for Svendborg Kommune, betydeligt, set i forhold til, at de almene boliger kun omfatter omkring 15 pct. af boligmassen. Til gengæld er de afdelinger, hvor hovedparten af de ledige lejligheder er til rådighed, netop ikke så attraktive, og kommunen har oplevet, at mange af personerne, som er opskrevet til en bolig, ikke ønsker at bo i dette område. Dette har igen som

konsekvens, at presset på kommunens akutboligventeliste mindskes, idet flere af de boligsøgende forsøger at skaffe sig bolig andetsteds på egen hånd.

Det har i et enkelt tilfælde været muligt for Svendborg at få en aftale i stand om kommunalanvisning til privatejede boliger.¹⁰ Generelle aftaler med private udlejere er det dog ikke blevet til.

Søllerød

Søllerød Kommune, beliggende nord for København, har et af Danmarks højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger. De almene boliger udgør 13 pct. af boligmassen i kommunen. Kommunen udnytter anvisningsretten og får stillet hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed. Fraflytningsprocenten fra de almene boliger er omkring 7.

Søllerød Kommune har tidligere haft aftaler med nogle af de fem almene boligorganisationer i kommunen om en udvidet anvisningsret (til halvdelen af de ledige boliger), men disse aftaler er efter ønske fra boligorganisationerne under afvikling. Til gengæld er der indgået en aftale om boligplacering af fem flygtninge (eller flygtningefamilier) pr. år i de almene boliger i kommunen, ud over den almindelige anvisningsret. Søllerød Kommune har forgæves forsøgt at indgå aftaler med private udlejere om boligplacering af flygtninge.

Det generelle opsyn og samarbejde med de almene boligorganisationer ligger i Ejendomskontoret i Søllerød Kommune, mens det er Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, som står for tildeling af de almene boliger, som kommunen har anvisningsret til. Visitationen til opnotering på kommunens liste til en akut bolig foretages af de enkelte sagsbehandlere, mens den overordnede administration og håndtering af listen varetages af en administrativ medarbejder. Fordeling af ledige almene lejligheder drøftes i en særligt nedsat boliggruppe bestående af repræsentanter fra Arbejdsmarkedsafsnit, Familieafsnit, Tværkulturelt afsnit samt Børnehandicapafsnit.

I kriterierne for Søllerøds anvisning af almene boliger hedder det, at man kan blive skrevet op, såfremt man er akut boligløs eller bliver det inden for tre måneder. Samtidig er det angivet, at det over for borgeren skal præciseres, at kommunen er forpligtet til at anvise husly til akut boligløse – men ikke til at anvise en permanent bolig. Det understreges endvidere, at fordelingen af de almene boliger, som kommunen har anvisningsret til, ikke sker efter anciennitet, men efter sociale kriterier. Familier og enlige med få personlige og økonomiske ressourcer prioriteres højere

¹⁰ Dette skete umiddelbart efter, at kommunerne overtog ansvaret for integrationen af flygtninge. En privat godsejer indgik en aftale om udlejning af tidligere landarbejderboliger til flygtninge. Aftalen eksisterer ikke mere.

end familier og enlige med bedre personlige og økonomiske muligheder. Man har kun ret til ét boligtilbud fra kommunen. Afvises et boligtilbud, slettes man fra listen over akut boligløse.

Ifølge oplysninger fra Ejendomskontoret anviste Søllerød Kommune 28 almene boliger i 2001. I 2002 er tallet tilsyneladende lidt højere, idet oplysninger fra Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen viser, at Søllerød Kommune fik stillet 42 almene boliger til rådighed for boligsocial anvisning i perioden 1.6.2001 til 31.5.2002. Samtidig har Søllerød Kommunes Social- og Arbejdsmarkedsafdeling opgjort, at der pr. 3.7.2002 aktuelt er 89 akut boligløse. Af disse er 55 husstande med børn, 30 er enlige uden børn, og 4 består af par uden børn.

Søllerød Kommune benytter sig af alle de almene boliger, som bliver stillet til rådighed, og generelt er vurderingen blandt medarbejderne i Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, at de almene boliger spiller en meget vigtig rolle for kommunens muligheder for at løse boligsociale problemer.

Overordnede kriterier for tildeling af almene boliger

De fire kommuner, der indgår i undersøgelsen, har alle formelle retningslinier for, hvad der berettiger til at komme i betragtning til de almene boliger, som kommunerne har anvisningsret til. I de to storbyer, København og Århus, er der udarbejdet informationsmateriale til offentligheden om kriterierne¹¹, mens de to mindre kommuner, Svendborg og Søllerød, ikke har udarbejdet skriftlig information til borgerne om emnet. Dette indikerer i sig selv noget om det omfang, den kommunale boliganvisning antager i de to storbyer i forhold til de to mindre kommuner.

Overordnet set minder kriterierne for den kommunale boligsociale anvisning til almene boliger om hinanden i de fire kommuner. Kriterierne i alle fire kommuner tager udgangspunkt i, at den boligsociale anvisning er rettet mod personer/husstande, som ikke selv er i stand til at løse et boligproblem på en rimelig måde. Dette betyder, at de(n) boligsøgende i udgangspunktet skal have forsøgt at udnytte de generelle muligheder for at skaffe sig en bolig, fx gennem opskrivning i almene boligorganisationer, køb af ejer- eller andelsbolig eller privat udlejning. En person med en rimelig stor opsparing eller med en god indtægt forventes med andre ord selv at kunne løse sit boligproblem.

Dermed er der også angivet en nogenlunde ensartet logik i den måde, som kommunerne prioriterer de boligsøgende på. Personer med få sociale og økonomiske

¹¹ I form af pjece og oplysninger på hjemmesiden.

ressourcer synes alt andet lige at blive prioriteret højere end personer med mange ressourcer, men også andre forhold som fx hensynet til børn, den boligsøgendes evne til at betale huslejen eller til at begå sig i en almen lejebolig (uden at genere naboer) mv. spiller ind i prioriteringen.

Endelig understreges det i alle fire kommuner, at afgørelser i enkeltsager til enhver tid vil bero på helhedsvurderinger og skøn.

Med udgangspunkt i de formelle retningslinier fra de fire kommuner kan det ikke på forhånd fastslås, i hvilken grad en person eller en familie for at kunne komme i betragtning skal have andre sociale problemer end boligløshed. I vejledningerne fra København og Århus er det i begge kommuner nævnt, at for at komme i betragtning til en ledig almen bolig anvist gennem kommunens boligsociale anvisning skal der i forbindelse med boligproblemet være eller være risiko for at få sociale problemer. I vejledningen fra Svendborg fremhæves sociale problemer ikke eksplicit. I Søllerød Kommune fremgår det, at sociale problemer spiller ind ved helhedsvurderingen og prioriteringen af den enkelte ansøger.

Med hensyn til de økonomiske forhold indgår vurderingen af en akut boligsøgendes økonomiske ressourcer som en del af den helhedsbetragtning, som i sagsbehandlingen lægges i vurderingen af den boligsøgendes egne muligheder for at løse sit boligproblem. I princippet opererer alle fire kommuner med en grænse for såvel formue som indtægt, men det er kun i Århus, at man i kriterierne har defineret en egentlig indtægtsgrænse for, hvornår folk kan komme i betragtning.¹²

I Århus, Svendborg og Søllerød kommuner gives der kun ét boligtilbud til de akut boligsøgende gennem kommunens akutboliganvisning. Afviser en boligsøgende dette tilbud, anses de ikke for reelt at være i akut bolignød, og de kan ikke længere komme i betragtning til en almen bolig anvist gennem kommunen. På dette punkt adskiller København sig imidlertid fra de andre kommuner ved formelt at give alle ret til to boligtilbud.

En yderligere forskel, hvis vi kun ser på de formelle retningslinier, er, at man i vejledningerne både i Århus og København opererer direkte med eksempler på persongrupper, der kan komme i betragtning, mens der ikke i de formelle retningslinier er eksemplificeret sådanne persongrupper for Svendborgs og Søllerøds vedkommende.¹³ Hverken i Århus eller København er der tale om en udtømmende beskrivelse af de personer, der kan indstilles, og det understreges, at der er tale om

¹² Indtægtsgrænsen følger som nævnt reglerne for tildeling af boligstøtte. Herudover foretages der altid en konkret vurdering.

¹³ Denne forskel handler måske mest om, at man i København og Århus har udarbejdet vejledninger, der fungerer som informationsmateriale udadtil, mens retningslinierne i Svendborg og Søllerød er til internt brug.

eksempler på indstillingsberettigede. Alligevel giver eksemplerne en indikation af, hvad det er for problemtyper, man umiddelbart opererer med i de to kommuners boligsociale anvisning.¹⁴

At dømme ud fra en af de persongrupper, der nævnes i informationsmaterialet, synes anvisningspolitikken i København umiddelbart i lidt højere grad at rette sig mod socialt svagere personer end i Århus. I København refererer man i vejledningen i højere grad til en personkreds, der er karakteriseret ved iøjnefaldende sociale problemer, og der vil givet ofte være tale om personer, som på forhånd er kendt i det sociale system. Således har man ekspliciteret husvilde, misbrugere, kriminelle, hjemgivelse af børn eller forebyggelse af anbringelse af børn som eksempler og kriterier, hvilket man ikke har i Århus. At man eksplicit har forholdt sig til disse grupper i København og ikke i Århus peger i retning af, at de nævnte persongrupper fylder mere i det københavnske anvisningsbillede.

Endelig kan det fremhæves, at man i Århus har åbnet mulighed for, at personer, fx pensionister, hvis boligproblemer formelt hører til i andet regi og under andre regler, faktisk har mulighed for at få anvist en bolig via Den Sociale Boligtildeling. Dette indikerer, at det generelt er lettere at følge med behovet for anviste boliger i Århus, hvilket åbner for, at andre grupper også kan komme i betragtning.

Kommunernes anvisningspraksis – beskrevet gennem vignetter

De generelle kriterier og de forhold, som indgår i vurderingerne af de konkrete sager, illustrerer de overordnede linier for anvisningspraksis i de fire kommuner. Men som nævnt foretages beslutningerne altid ud fra en helhedsvurdering og et skøn i de konkrete sager. Umiddelbart er det vanskeligt at sammenligne informationer om sager baseret på skøn og helhedsvurderinger i forskellige kommuner. I et forsøg på at få et bedre sammenligningsgrundlag for vurderinger af anvisningspraksis i kommunerne udarbejdede vi derfor nogle konkrete sager (vignetter), som er blevet brugt i kvalitative interview med medarbejdere i socialforvaltningerne i de fire kommuner. Vignetterne kan ses i deres helhed i Anker et al. (2002), men præsenteres kort nedenfor.

¹⁴ I vejledningen fra Århus gøres der ydermere opmærksom på, at de nævnte eksempler er udtaget på baggrund af de vigtigst forekommende grupper. I Århus drejer det sig således om en typologisering på baggrund af, hvem man oftest indstiller.

- *Laura*. 23 år, i virksomhedsrevalidering, sent udviklet og bliver snart sat ud af sit klubværelse.
- *Nanna & Felix*. Nanna er 23 år, gravid i 15. uge og på ungdomsydelse. Felix er 25 år, arbejder som ufaglært. De er opsagt fra deres kollegieværelse, fordi Nanna er stoppet med at studere.
- *Max*. 38 år, på kontanthjælp, har været ganske mobil en del år, har hiv, har været stofmisbruger, men er nu inde i et stabilt behandlingsforløb, har haft en lang karriere i det sociale system, drikker for tiden en del, er ikke voldelig, har mistet to tidligere anviste lejligheder.
- *Selin & Mahamut*. Selin er 28 år, på kontanthjælp og har udviklet en depression. Mahamut er 30 år og på kontanthjælp. Selin og Mahamut har et barn på 2 år og bor sammen med Selins 3 søskende i en 3-værelses privat udlejningslejlighed.
- *Alberte*. 28 år, separeret, uddannet pædagog, langtidssygemeldt, har frivilligt opgivet tidligere bolig. Bor på krisecenter. Alberte har et barn på 3 år.
- *Magnus*. 46 år, fraskilt, månedlig bruttoindtægt 22.000, formue på 100.000, har 2 børn på 12 og 14 år. P.t. finder samkvem med børnene sted hos tidligere ægtefælle, der er flyttet sammen med en ny mand.
- *Frederik & Pia*. Frederik er 42 år og arkitekt. Pia er 39 år, psykolog, men har ikke arbejdet de sidste 12 år. Deres fremstillingsvirksomhed er under konkursbehandling, og de forventes at stå med kæmpegæld. Parret har 3 børn på henholdsvis 5, 7 og 12 år.
- *Ejner & Ellen*. Ejner er 64 år og arbejder som faglært. Ellen er 63 år og har været hjemmegående de sidste 15 år. Husstandsindkomst er 360.000, og de har en større formue, som står i deres hus.

Ved at præsentere medarbejdere, som er ansvarlige for den boligsociale anvisning i kommunerne, for de enslydende vignetter, er det muligt at sammenligne kommunernes anvisningspraksis ved en simpel sammenstilling af, hvilke af de konstruerede sager der i hver af de fire kommuner vil berettige til en boligsocial anvisning. Denne sammenstilling af vurderingerne fremgår af skema 4.1.

Vignetterne afslører både ligheder og forskelle i de fire kommuners anvisningspraksis. Ud af de otte eksempler er der kun to af eksemplerne som alle fire kommuner er helt enige om. Samtidig er der uenighed at spore internt i kommunerne omkring nogle af sagerne, hvor sagsbehandlerne eller sagsbehandlerne og de ansvarlige for akutboliglisten i nogle tilfælde lægger vægt på forskellige forhold og dimensioner og derfor når til forskellige vurderinger af vignetterne.

Skema 4.1.

Oversigt over kommunernes indstilling af vignetterne.

Vignet	København	Århus	Svendborg	Søllerød
Laura	+	+	+	+
Nanna & Felix	-	+	+	+
Max	+	-/+ (kommunal bolig)	+(kommunal bolig)	+
Selin & Mahamut	-/+	+	(-)	-/+
Alberte	-/+	+	+	+
Magnus	-	-	-	+
Frederik & Pia	-	+	+	+
Ejner & Ellen	-	-	-	-
I alt	2+, 4-, 2+/-	5+, 2-, 1+/-	5+, 2-, 1+/-	6+, 1-, 1+/-

Skemaet læses således, at et "+" angiver, at de forhold, der er beskrevet i vignetten, vil være tilstrækkeligt til at berettige til en indstilling hos alle interviewede personer, der indstiller folk til en bolig i den enkelte kommune. Et "-" betyder, at en sag, som den er beskrevet i vignetten, ikke er tilstrækkelig til at betinge en indstilling. Og "+/-" betyder, at forskellige sagsbehandlere i den pågældende kommune har vurderet vignetten forskelligt, og at det derfor samlet set er usikkert, hvorvidt de pågældende forhold er tilstrækkelige til at sikre en indstilling i den enkelte kommune. Endelig betyder "(-)", at der er tale om en sag, som man er villig til at tage op igen, hvis forholdene ikke er anderledes efter en vis periode. Nederst i skemaet er det angivet, hvordan den generelle fordeling har været i den enkelte kommune.

Den eneste, der blandt alle sagsbehandlere i alle kommuner var fuld enighed om skulle have en bolig, var Laura, der er en ung, sent udviklet pige i flexjob, som har mistet sit klubværelse. Vignetten illustrerer en person, som med andre ord ville blive indstillet til en bolig gennem kommunens boligsociale anvisning, uanset hvilken af de fire kommuner hun bor i.

Alle kommuner vil til gengæld afvise vignetten med Ejner og Ellen, der illustrerer et par i 60'erne, som bor i en villa, hvor alle lån er betalt, men som søger en mere ældreegnet bolig. Ejner og Ellen afvises med den begrundelse, at de selv har mulighed for at købe en bolig, da de har en stor formue i huset. I de fire kommuner vurderes parret med andre ord at have tilstrækkelige økonomiske ressourcer til selv at tage vare på deres ønske om at skifte bolig. Samtidig kan det dog nævnes, at netop opførelsen af ældreboliger i eksempelvis Svendborg og Søllerød har høj politisk prioritet, og at parret derfor måske kunne opnå en ældrebolig ved at blive skrevet op på de almindelige ventelister til almene ældreboliger.

En simpel optælling af positive og negative svar på de enkelte vignetter viser, at Søllerød er den af kommunerne, hvor flest vil blive indstillet til en bolig. Her vil seks af ansøgerne blive indstillet. I Århus og Svendborg vil man indstille fem af boligansøgerne, der er uenighed internt eller usikkerhed om én sag, mens to vil blive afvist. I København vil kun to af boligansøgerne (Max samt Laura) gå rent igennem. Om de øvrige er der enten uenighed, eller også vil de blive afvist. Med udgangspunkt i vignetterne er det således indtrykket, at København har den mest restriktive anvisningspraksis. I afsnittet 'Boligsituationen, ventetider og den sociale

boliganvisning' vil vi foretage en uddybende diskussion af forholdene i de fire kommuner, men inden da vil vi fremdrage en række forhold, som har betydning for vurderingen af, om en person kan indstilles i de fire kommuner.

Fællestræk ved de fire kommuners vurderingsgrundlag

På baggrund af vores diskussion af vignetterne med sagsbehandlere, som sidder og indstiller akut boligløse i de fire kommuner, er det muligt at pege på nogle helt overordnede fællestræk for, hvad det er for begrundelser, sagsbehandlerne bruger som udgangspunkt for deres vurderinger af de enkelte sager. Disse forhold vil vi fremhæve i det følgende, og derefter vil vi, i næste afsnit, redegøre for en række forhold, som tillægges forskellig betydning i de fire kommuner, men som stadig bidrager til en afklaring af, hvorvidt en borger kan komme i betragtning.

Akut bolignød

I alle fire kommuner er vurderingen af ansøgenes bolignød af afgørende betydning for grænsedragningen mellem, hvem der er berettiget til en ledig almen bolig anvist gennem kommunen, og hvem der ikke er det. Selve udgangspunktet for at komme i betragtning er, at man *mangler* en bolig, og karakteren af denne bolignød kan siges at udgøre det omdrejningspunkt, som vurderinger, skøn og prioriteringer i øvrigt foretages ud fra.

I forsøget på at skelne mellem de ikke-berettigede og de berettigede boligansøgere, går sagsbehandlerne og de ansvarlige for håndteringen af akutboligventelisterne ind og vurderer årsagen til bolignøden, samt i hvilken grad man kan forvente, at de boligsøgende selv vil være i stand til at skaffe sig en bolig. Umiddelbart foretages indstillingerne og prioriteringen imellem de indstillede ud fra en vurdering af, hvor akut situationen er for de boligsøgende. I denne vurdering kigger man på de begivenheder, som har ført til, eller som vil føre til, at den boligsøgende står uden bolig, samt hvad den manglende bolig kan have af konsekvenser for den boligsøgende og dennes eventuelle husstand/familie. I udgangspunktet overvejer man, hvorvidt der er sket en social begivenhed, hvilket i praksis vil sige, om der er sket en forandring i de boligsøgendes situation, som begrundes, at de står uden bolig og har brug for hjælp til at finde en.

Dog er der i nogle tilfælde en undtagelse i forhold til princippet om, at de boligsøgende skal *mangle* en bolig. Såfremt de boligsøgende råder over en bolig, som ud fra en helhedsvurdering kan betragtes som u hensigtsmæssig, set i relation til særligt indtrufne sociale begivenheder, kan de pågældende alligevel komme i betragtning. Det typiske eksempel herpå vil være pludseligt opstået sygdom eller handi-

cap, eller at en familie har fået et handicappet barn. Sådanne situationer fremstår i alle fire kommuner som forhold, der kan begrunde, at personer, der reelt råder over en bolig, alligevel vil kunne komme i betragtning.

Muligheden for at skaffe en bolig på anden vis og den boligsøgendes ressourcer

Ud over vurderingen af det akutte boligbehov er det ligeledes et generelt træk i kommunernes håndtering af henvendelserne om boliganvisning, at man forsøger at finde ud af, om der ikke er andre muligheder for, at den boligsøgende kan få en bolig. I princippet skal de boligsøgende være skrevet op i kommunernes almene boligorganisationer (men i praksis ser man til tider bort fra dette krav, da ventetiderne her under alle omstændigheder er så lange, at det ikke har nogen praktisk betydning). Hvis de pågældende er i en pensionskasse, undersøges det, om deres anciennitet eventuelt vil kunne føre til en bolig i pensionskassens boliger.

På den ene side er intentionen med denne vurdering at forsøge at finde løsninger på de boligsøgendes boligproblem på anden vis for at mindske presset på de kommunalt anviste almene boliger. På den anden side indgår i vurderingen en prioritering af de boligsøgende, der henvender sig til kommunen, idet man forsøger at inddrage betragtninger vedrørende de pågældendes generelle ressourcer. Vurderingen af de boligsøgendes ressourcer bruges til at drage en skillelinie mellem dem, som man vil forvente selv kan skaffe sig en bolig, og dem, som man ikke kan forvente vil kunne skaffe sig en bolig. Ressourcer skal i denne sammenhæng forstås i bred forstand. Naturligvis er en vurdering af de økonomiske ressourcer én af de gennemgående betragtninger, og såfremt de boligsøgende har en høj indkomst eller en stor formue (evt. fordi de sidder i en ejerbolig), vil de pågældende blive afvist i kommunerne, da de, evt. med optagelse af lån, vil kunne købe en ejer- eller en andelsbolig. Men også de generelle sociale eller uddannelsesmæssige ressourcer bruges i vurderingerne som pejlemærker for, hvorvidt de boligsøgende selv kan antages at være i stand til at finde sig en bolig. Således bruges afbrudte uddannelsesforløb, tidligere mistet bolig, evnen til at fastholde job el. lign. som indikationer på de boligsøgendes ressourcer og dermed også om vigtigheden af at gøre en indsats for, at de boligsøgende får en stabil boligsituation.

Her viser vignetterne imidlertid, at der i de konkrete vurderinger af de enkelte sager er relativt store forskelle kommunerne imellem i forhold til, hvor grænserne sættes. Dette ses både i forhold til de boligsøgendes økonomiske formåen som i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt personer reelt skal have sociale problemer (ud over at være boligløse) for at komme i betragtning (Vi vender som nævnt tilbage til sammenligningen af kommunerne nedenfor).

Selvforskyldte boligproblemer

I princippet opererer alle fire kommuner med det kriterium, at de boligsøgende ikke kan komme i betragtning til én af de ledige almene boliger, som kommunen har anvisningsret til, hvis de pågældendes boligproblem er selvforskyldt. Vurderingen af egen skyld relaterer sig til et spørgsmål om, hvorvidt den boligsøgende selv kunne have forudsagt, at nogle givne handlinger eller forhold ville føre til boligløshed. En præcis bestemmelse af, hvornår kommunerne reelt afviser de boligsøgende pga. selvforskyldt boligløshed, har det imidlertid ikke været muligt at identificere. I flere tilfælde lader det til, at selvforskyldt boligløshed ikke er en faktor, der alene kan afgøre en indstillingssag, men at det er et aspekt, der indgår i helhedsvurderingen.

Spørgsmålet om selvforskyldthed er bl.a. aktuelt i skilsmisssituationer, idet der i informationsmaterialet fra København og Århus står, at man ikke frivilligt må have givet afkald på den tidligere fælles bolig. Har man frivilligt givet afkald på den fælles bolig, har man selv været medvirkende til at bringe sig i en situation, hvor man står uden bolig, og man kan derfor ikke komme i betragtning. I Søllerød og Svendborg synes dette aspekt imidlertid ikke at diskvalificere fra at komme i betragtning til en ledig almen bolig.

Som et utvetydigt eksempel på en person, som betragtes som selvforskyldt boligløs, nævnes en person, der flytter fra en anden kommune og ind i et midlertidigt lejemål, hvorefter den pågældende henvender sig med ønske om at blive anvist. En sådan manøvre er i de kvalitative interview blevet nævnt som tilstrækkelig grund til, at man ikke kan komme i betragtning.

Forskelle i de fire kommuners anvisningspraksis

I modsætning til ovenstående er der imidlertid også en række forhold, som vurderes forskelligt i de fire kommuner. De vil blive fremdraget i det følgende, idet der i højere grad vil blive trukket på de enkelte vignetter.

Sociale begivenheder

I vurderingen af vignetterne, som sagsbehandlerne er blevet bedt om at foretage, udgør årsagen til, at de boligsøgende er kommet i bolignød, et væsentligt omdrejningspunkt for indstillingen til de enkelte sager. Der lægges vægt på, om der er sket en forandring af de boligsøgendes situation, der begrundes, at de pågældende står uden bolig og behøver hjælp til at finde en. Med udgangspunkt i vignetterne har det været muligt at illustrere nogle eksempler på forhold, der kan betegnes som sociale begivenheder, bl.a. graviditet og skilsmisse. Herudover er vi stødt på en klar indikation af, at man i kommunerne samtidig opererer med en forståelse af,

at en indgriben på boligfronten kan have en forebyggende effekt i forhold til en begyndende social deroute.

Skilsmisse

Der er afgørende forskelle på, hvorvidt skilsmisse berettiger til, at man kan komme i betragtning. I København og Århus kan skilsmisse være en tilstrækkelig grund, vel at mærke hvis man skal bo sammen med børn/barn (i Århus mindst halvdelen af tiden), og hvis man ikke frivilligt har opgivet sin tidligere bolig. I Svendborg er skilsmisse og samkvem med børn tilstrækkeligt, hvis man ikke har for høj indtægt og evt. formue, hvorimod skilsmisse i sig selv – dvs. også uden samkvem med børn - tilstrækkeligt i Søllerød, selv hvis man har en rimelig indtægt og penge i banken (I et sådant tilfælde bliver man dog ikke prioriteret højt i forhold til andre med mere begrænsede midler).

Problemstillingen omkring skilsmisse illustreres af to vignetter. Vignetten med Alberte præsenterer en kvinde på 28, der er separeret og bor på krisecenter pga. en del mistro fra manden, som Alberte er bange for. Hun har selv indvilget i at flytte fra den fælles bolig. I Århus, Svendborg og Søllerød er der ikke den store tvivl om denne sag. Alberte skal have hjælp til at komme videre, der skal skabes ro om familien og barnet, og man lægger vægt på, at Alberte formodentlig vil kunne vende tilbage til sit arbejde, når boligsituationen er normaliseret. I København er der imidlertid lidt mere usikkerhed om denne vignette. Der er forskelle i de enkelte sagsbehandlers vurderinger, idet to sagsbehandlere vil afvise hende, mens to vil indstille hende (i den centrale anvisningsenhed vil hun blive accepteret, hvis hun indstilles fra lokalcentret). Grunden til, at to sagsbehandlere vil afvise hende i første omgang, er dels, at der ikke synes at være nævneværdige psykiske problemer, dels er det også inde i overvejelserne, at Alberte frivilligt har indvilget i at flytte fra den fælles bolig for at slippe for yderligere problemer med ægtemanden. Eventuelt kunne Alberte komme i betragtning, men i så fald kræves yderligere dokumentation for psykiske problemer.

Vignetten med Magnus beskriver en mand på 46, der er fraskilt og har to børn på 12 og 14 år, som han har samkvem med hver anden weekend. I vignetten har Magnus en bruttoindtægt på 22.000 mdl. og en formue på 100.000. I tre af kommunerne (København, Århus og Svendborg) vil en mand som Magnus umiddelbart blive afvist, mens man i Søllerød som den eneste af de fire kommuner anser skilsmisse som en social begivenhed, der berettiger til en boligsocial anvisning. I Århus ser man ligeledes skilsmisse som en social begivenhed, men her er det et krav, at der også skal være børn i familien, og at disse skal bo hos den boligsøgende i mindst halvdelen af tiden. I København anser man slet ikke skilsmisse i sig selv som en social begivenhed, der berettiger til en boligsocial anvisning (der skal

være yderligere sociale problemer eller risiko for at få det). I Svendborg berettiger skilsmisse til boligsocial anvisning, men i den konkrete vignet med Magnus, vurderes det, at hans økonomi giver ham gode muligheder for at skaffe sig en bolig på boligmarkedet på egen hånd.

Graviditet

Med hensyn til vordende forældre adskiller København sig fra de tre øvrige kommuner, idet praksis er lidt mere restriktiv, end det umiddelbart fremgår at kommunens egen vejledning. Vignetten med Nanna og Felix tager udgangspunkt i et par på henholdsvis 23 og 25 år, som venter barn. De er opsagt fra et kollegieværelse, fordi Nanna er holdt op med at studere. Nanna og Felix afvises i København (på nær af én af sagsbehandlerne) i modsætning til de tre øvrige kommuner, hvor parret ville blive indstillet. Begrundelserne for afvisningen i København er dels, at Nanna selv er holdt op med studere (og selv har bragt sig i en situation, så de må forlade kollegieværelset), dels at barnefødsel måske nok er en social begivenhed, men ikke en negativ social begivenhed. I de tre andre kommuner kommenteres det også, at parret er blevet boligløse, fordi Nanna er holdt op med at studere, men i ingen af de tre kommuner mener man, at det ud fra en helhedsbetragtning kan anføres, at parret bør diskvalificeres til en boligsocial anvisning, fordi de selv er skyld i at være blevet boligløse. Snarere bruges studiestoppet som en indikation på, at parret kan have behov for støtte, også set i lyset af den kommende familieførelse. Endelig er der i ingen af de tre øvrige kommuner tale om, at der skal være yderligere sociale problemer for at komme i betragtning, sådan som man vurderer det i København.

Social deroute/ begyndende sociale problemer

I interview med sagsbehandlere og andre involverede i anvisningsarbejdet i de fire byer er vi blevet mødt med en klar opfattelse af, at det at være boligløs kan være et første (væsentligt) skridt i retning af en mere alvorlig social deroute. Det er blevet fremført, hvordan boligløshed kan gøre det svært at fastholde et arbejde, hvordan det påvirker berørte børns liv, at det kan spille ind på et samliv osv. Herom er der således enighed i de fire kommuner. Derimod er det overvejende indtryk, at især i de tre mindre byer er sådanne overvejelser af relativ stor betydning, når man foretager et helhedsskøn af den enkelte ansøgers situation. Hvis en indstilling i Århus, Svendborg eller Søllerød kan forhindre en potentiel social deroute i at udvikle sig, forekommer det at være en tungtvejende grund til at foretage en indstilling. I København er tendensen, at man ikke anviser i sådanne tilfælde. Billedet er, at man i København indstiller personer, hvor der foreligger dokumentation for faktiske sociale problemer. Konsekvensen er, at man i København i modsætning til de tre andre byer ikke i helt samme grad anviser for at forebygge boligløses situation mod at forværres, men i højere grad indstiller borgere, som kan dokumenteres at

have sociale problemer ud over boligløshed. Dette kan eksempelvis ses i forhold til vignetten med Frederik og Pia (42 og 39), som har tre børn, og som er gået konkurs med deres virksomhed. I København afvises familien med den begrundelse, at de ikke har sociale problemer, mens man i de tre øvrige kommuner vurderer, at familien står i et akut boligproblem, som berettiger dem til at få anvist en ledig almen bolig af kommunen.

At mangle en bolig eller at bo under uhensigtsmæssige boligforhold

Som udgangspunkt opererer de fire kommuner med, at man skal være i akut bolognød (altså mangle en bolig), hvis man skal komme i betragtning til en af de ledige almene boliger, som kommunen kan disponere over som følge af anvisningsretten. Dette rejser imidlertid et interessant spørgsmål, når kommunerne præsenteres for en vignette, hvor de boligsøgende godt nok har en bolig, men hvor der bor lidt for mange mennesker på lidt for lidt plads. Denne problemstilling blev berørt i forhold til vignetten med Selin og Mahamut (som har et barn på 2 år), hvor fem voksne og et barn (inklusive Selins tre søskende) bor i en treværelses lejlighed, som de selv har fundet. Selin har ifølge egen læge udviklet en mindre depression pga. boligforholdene, og barnet sover endvidere dårligt.

Århus er den eneste kommune, hvor de interviewede ikke udtrykker tvivl om, at et sådant par er berettiget til hjælp til at finde en anden bolig. Dette hænger sammen med, at personer, der bor under uhensigtsmæssige boligforhold, er defineret som en egentlig målgruppe for den boligsociale anvisning i kommunens formelle kriterier. Til sammenligning udtrykker man i de tre andre kommuner langt flere forbehold over for sagen, bl.a. fordi man betoner, at der ikke er noget akut i situationen, og at beboerne burde have forudset det uholdbare i at bo fem voksne og et barn i en treværelses lejlighed. Dog skal det nævnes, at der også er intern uenighed mellem sagsbehandlerne, samt at eksempelvis barnets trivsel og Selins psykiske problemer ud fra en helhedsvurdering i alle kommuner fremhæves som forhold, der kunne trække i retning af en indstilling til en kommunalt anvist almen bolig. Eventuelt ville man afvise parret i første omgang, men hvis situationen forværres, og parret kom igen, ville sagen formodentlig blive taget op på ny, vurderer man i Svendborg.

En nedre grænse

I forhold til hovedparten af vignetterne går diskussionen i interviewene på, om de skitserede personer har for mange ressourcer og for få sociale problemer til at komme i betragtning til at få en ledig almen bolig anvist gennem kommunen. Det er imidlertid også interessant at vurdere en eventuel 'nedre' grænse for, hvem der kan komme i betragtning. En sådan nedre grænse søgtes illustreret med vignetten om Max, der er en 38-årig hiv-smittet tidligere stofmisbruger, som nu er inde i et

behandlingsforløb, men som drikker en del, og som har mistet to tidligere anviste lejligheder. I alle kommunerne var man indstillet på at hjælpe Max med at finde en bolig. Men hvor man i København betegnede vignetten med Max som et kerneeksempel på målgruppen for den boligsociale anvisning, var vurderingen i Århus og Svendborg, at det ikke umiddelbart skulle være en *almen bolig*.

Især i Århus og Svendborg, men også i et vist omfang i København, spiller det en rolle, om man tidligere har mistet en bolig pga. problemer med naboer eller vanrøgt af boligen som følge af det, man kunne kalde manglende *boevne*. I København var dette ikke decideret diskvalificerende, derimod blev det betonet, at det er væsentligt at tilbyde de rette foranstaltninger, så det ikke går galt for borgeren igen. De samme overvejelser gør sig i et vist omfang gældende i Århus, hvor en alternativ mulighed samtidig er i første omgang at tilbyde klienten et tidsbegrænset lejemål eller en kommunal bolig. I Århus tages sådanne sager anonymt op i et rådgivende forhandlingsudvalg, hvor såvel kommune som boligorganisationer er repræsenteret. I Svendborg synes praksis at være, at man ikke umiddelbart vil komme i betragtning til en ledig almen bolig igen, hvis man tidligere har mistet sin bolig på grund af manglende boevne. Til gengæld vil man i Svendborg henvise sådanne personer til en kommunal bolig, som generelt er for nogle af de svageste borgere. I Søllerød gav socialchefen udtryk for, at der altid vil være nogle, som mister deres bolig, men som stadig er berettiget til at prøve igen, men også her nævnes en kommunal pensionistbolig som et alternativ til en almen bolig.

Kigger vi på, hvilken rolle det spiller, at man har gæld på baggrund af huslejerestancer, er holdningen gennemgående, dels at sådanne ansøgere formentlig skal under økonomisk administration for at sikre, at huslejen betales i den kommende bolig, dels at man skal indgå en afdragsordning for på den måde at indlede en tilbagebetaling af sin gæld. Dette krav rejses også, hvis gælden skyldes en reovering af en tidligere lejet bolig. Generelt blev der set med mildere øjne på det at have mistet en bolig på grund af huslejerestance frem for, hvis man har mistet en bolig på grund af manglende boevne.

Boligsituationen, ventetider og den sociale boliganvisning

Den overordnede situation

I de foregående afsnit har vi beskrevet anvisningspraksis i de fire kommuner med fokus på de overordnede kriterier samt konkrete vurderinger af en række vignetter. Den boligsociale anvisning til almene boliger i kommunerne er imidlertid påvirket af en række rammebetingelser, der har betydning for det pres, som kommunerne oplever på den boligsociale anvisning for ventetiden fra en indstilling til opnåelse

af en ledig almen bolig og for de generelle handlemuligheder, som kommunerne står med, når boligløse har brug for hjælp til at finde en bolig. Nogle af rammerne for situationen i de fire kommuner fremgår af tabel 4.2.

Tabel 4.2.
Udvalgte oplysninger om de fire kommuner.

	København	Århus	Svendborg	Søllerød
Indbyggertal	499.000	287.000	43.000	31.000
Antal almene boliger	55.500	40.000	3.200	1.900
Andel almene boliger i procent	20	29	15	13
Gennemsnitlig kvadratmeterpris, parcel- og rækkehuse, 1. kvartal 2002	14.139	10.023	7.942	17.888
Gennemsnitlig kvadratmeterpris, ejerlejligheder, 1. kvartal 2002	16.007	13.361	7.512	17.177
Boligsociale anvisninger (2001)	1.171	1.148	90	28
Antal personer på venteliste til kommunalt anvist bolig ¹	772	75-120	10	89
Anslåede ventetider til akut boliganvisning (mdr.)	6-12	1-6	1-3	2-24

Oplysninger baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik, Kreditrådet samt statistik og kvalitative interview fra de enkelte kommuner.
1. Tidspunktet for opgørelsen varierer kommunerne imellem. For København er tallet opgjort pr. 31.1.2002. I Århus er tallet udtryk for en gennemsnitsvurdering over året. I Svendborg er tallet opgjort ultimo juni 2002, og i Søllerød er tallet opgjort i begyndelsen af juli 2002.

Det første væsentlige element for kommunernes boligsociale anvisning er naturligvis selve antallet af almene boliger og de almene boligers andel af den samlede boligmasse i procent. Allerede her indikeres nogle ret store forskelle kommunerne imellem, der påvirker det antal boliger, som kommunerne kan råde over til den boligsociale anvisning. Antallet af boligsociale anvisninger hænger bl.a. sammen med det antal ledige almene boliger, som kommunerne får stillet til rådighed fra de almene boligorganisationer, og i København har man bl.a. som led i forhandlingen om såkaldte tilbagefaldsklausuler opnået anvisningsret til ikke bare hver fjerde, men hver tredje ledige almene bolig.

Som situationen er i dag, er der ingen tvivl om, at anvisningsretten til en del af de ledige almene boliger udgør en meget vigtig mulighed for kommunerne, når de skal leve op til deres forpligtelse til at skaffe husly til husvilde.

Umiddelbart er det dog også klart, at det blandt de fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse, er kommunerne i hovedstadsområdet, som aktuelt oplever det største og mest påtrængende pres på boliganvisningen. Dette må forstås i sammenhæng med et generelt presset boligmarked med relativt dyre ejerboliger i hovedstadsregionen og lange ventetider på de almene boligorganisationers almin-

delige ventelister.¹⁵ Selvom der også har været tale om betydelige prisstigninger på ejerboliger i provinsen, har prisstigningerne været særligt markante i hovedstadsområdet, hvilket naturligvis påvirker mulighederne for at løse et akut boligproblem ved køb af en ejerbolig, medmindre man allerede har en ejerbolig eller en god indtægt og evt. formue. At denne situation påvirker grænserne for, hvem der i de enkelte kommuner kan komme i betragtning til en kommunalt anvist almen bolig, fremgår tydeligt af den konstruerede vignette med en fraskilt mand med en bruttoindkomst på 22.000 og en formue på 100.000. I Søllerød vil manden kunne komme i betragtning (om end han vil blive prioriteret lavt), idet han ikke umiddelbart vurderes at have andre muligheder på boligmarkedet, mens han i Svendborg ikke kan komme i betragtning, da han vurderes at have gode muligheder for selv at købe en bolig.

Generelt skiller situationen i Svendborg sig lidt ud fra de øvrige kommuner, idet den økonomiske situation i kommunen har været relativt dårlig med eksempelvis en relativt høj arbejdsløshed, der er fulgt i kølvandet på lukningen af en del af byens store arbejdspladser.¹⁶

Den generelle økonomiske situation afspejles på ejerboligmarkedet, hvor priserne på parcel- og rækkehuse samt ejerlejligheder er betydeligt lavere end i de øvrige tre kommuner. Samtidig er der en relativt høj koncentration af personer med sociale problemer i et af byens store almene boligområder, og det pågældende boligområde er præget af en høj flyttefrekvens. Umiddelbart betyder den høje flyttefrekvens, at Svendborg Kommune råder over et relativt stort antal boliger til den boligsociale anvisning, og Svendborg er da også den af kommunerne, som har færrest opskrevet på akutboligventelisten. Eftersom bolignøden i Svendborg generelt ikke vurderes at være så slem, skal der være særlige begrundelser, for at man får en bolig anvist af kommunen frem for selv at finde den. Når personer således henvender sig til kommunen med et akut boligproblem, forsøger medarbejderne i den akutte boliganvisning ofte at vurdere, hvorfor de pågældende ikke selv har søgt at gøre noget for at løse boligproblemet. Hvis de boligsøgende har sociale problemer, accepteres det, at man ikke har overskud til at finde en bolig. Omvendt vil man i kommunens boliganvisning forvente, at personer, der i øvrigt er velfungerende, reelt godt selv kan finde en bolig, og de skal i det mindste have forsøgt. Til

¹⁵ En umiddelbar sammenligning af prisudviklingen på ejerboligmarkedet i de fire kommuner viser, at der i København i perioden 1995-2002 har været en stigning i den gennemsnitlige kvadratmeterpris på 126 pct. for parcel- og rækkehuse og en stigning på 186 pct. for ejerlejligheder. I Søllerød er der tale om en stigning på 99 pct. for parcel- og rækkehuse samt en stigning på 121 pct. for ejerlejligheder. I Århus har stigningen i perioden været 58 pct. for parcel- og rækkehuse samt 83 pct. for ejerlejligheder. I Svendborg er parcel- og rækkehuse steget med 76 pct. mens ejerlejligheder er steget med 56 pct.

¹⁶ Svendborg har også den laveste gennemsnitsindkomst pr. indbygger af de fire kommuner, jf. oplysninger fra Danmarks Statistik.

gengæld har kommunen andre problemer i forhold til at undgå, at der koncentrerer sig for mange sociale problemer i det pågældende boligområde.

Mest bemærkelsesværdigt er det, at antallet af boligsociale anvisninger i København og Århus er på stort set samme niveau (omkring 1.150 anvisninger) i 2001, selvom Københavns Kommune jo er en del større end Århus. Med andre ord kan Århus Kommune hjælpe en betragteligt større andel af borgerne i kommunen med en bolig, hvis de kommer i bolignød, end man kan i København. Samtidig kan det bemærkes, at der også er et mindre presset boligmarked i Århus med lavere boligpriser mv., hvilket giver flere alternative muligheder for de boligsøgende. Det spiller i den forbindelse også en rolle, at man i Københavns Kommune har frasolgt de kommunale boliger. Den generelle situation med en mere restriktiv anvisningspraksis i København end i Århus bliver underbygget af analysen af vignetvurderingerne, hvoraf flere accepteres i Århus end i København.

I Svendborg var der 90 boligsociale anvisninger i 2001, mens Søllerød havde knap 30 boligsociale anvisninger¹⁷. Hvis vi antager, at disse anvisninger fordeler sig ligeligt på årets 12 måneder, betyder det, at København og Århus i gennemsnit har knap 100 anvisninger om måneden, Svendborg har omkring 8 og Søllerød har 2-3 anvisninger om måneden. Sammenholdt med, at antallet af mennesker på venteliste i København er opgjort til 772 og i Søllerød til 89, er det klart, at der særligt i disse to kommuner er nogle naturlige grænser for, hvor hurtigt de boligsøgende kan forvente at få anvist en af de ledige almene boliger, som kommunerne har anvisningsret til.

Ventetider

Umiddelbart forekommer det paradoksalt at tale om ventetider på at få anvist en bolig, når man er i akut bolignød. Ikke desto mindre forekommer der i alle de fire kommuner i perioder lange ventetider på at få anvist en bolig af mere permanent karakter.¹⁸ I alle kommuner understreges det, at man i princippet ikke opererer med ventetider i forbindelse med de boligsociale anvisninger.¹⁹ Principielt tildeles ledige boliger, som kommunen har til rådighed, de personer, der umiddelbart har

¹⁷ En anden opgørelse fra Søllerød Kommune, der dækker et år i perioden 1.6.2001 til 31.5.2002 viste, at der i perioden var foretaget 42 boligsociale anvisninger. Forskellen indikerer, at der kan forekomme visse udsving fra år til år.

¹⁸ Det skal understreges, at undersøgelsen ikke sigter mod at afdække ventetider på formidling af midlertidigt husly på herberger, vandrehjem, hoteller eller lign.

¹⁹ Denne understregning skal bl.a. signalere, at den boligsociale anvisning til almene boliger i kommunerne adskiller sig væsentligt fra opskrivning på de almene boligorganisationers ventelister. Ved den kommunale boligsociale anvisning er anvisningen – i princippet – bestemt af behovet, mens boliger til fordeling blandt de opskrevne på de almene boligorganisationers ventelister fordeles efter anciennitet.

størst behov for den enkelte ledige lejlighed under hensyntagen til boligens størrelse, beliggenhed og pris. Omvendt er antallet af mennesker, der er opskrevet og venter på en af de ledige almene boliger, som kommunen får stillet til rådighed, så stort i nogle af kommunerne, at det mere er reglen end undtagelsen, at man må vente i et halvt til et helt år. Dette synes særligt at være tilfældet i København, men også i Søllerød har en del ventet længe på en bolig (omkring en fjerdedel af husstandene, som er skrevet op til en kommunalt anvist almen bolig, har ventet over et år).

I Århus er ventetiden til gengæld ned til nogle få måneder, hvis boligen ikke skal opfylde specielle krav. I Svendborg er ventetiden for hovedparten af de boligsøgende ligeledes begrænset for tiden, idet antallet af husstande, som er skrevet op til en almen bolig anvist gennem kommunen, i juni måned var helt nede på ca. ti. Til gengæld havde flere af de ti husstande, som ventede på en bolig i Svendborg, helt specielle behov (fx at det skulle være en allergivenlig femværelses lejlighed på stueplan), og en enkelt af husstandene, der var skrevet op, havde med sådanne specielle behov ventet op mod to år på en sådan bolig.

Samtidig må spørgsmålet om ventetider også forholdes til den prioritering, som der foretages blandt de personer, som venter på en ledig almen bolig i de enkelte kommuner. Her prioriteres folk med få ressourcer samt familier med børn ofte højere end andre,²⁰ men omvendt hænger fordelingen af de enkelte boliger også sammen med boligens størrelse og beliggenhed. Små boliger vil således oftere gå til enlige, mens større boliger i hovedreglen vil gå til familier med børn. Samtidig vil dyrere boliger som oftest gå til personer, der har en højere indtægt, så de kan betale huslejen, mens personer med lave indtægter i hovedreglen vil blive prioriteret til de billigere boliger.

Koncentration af sociale problemer

Hvis kommunerne uden blik for den overordnede beboersammensætning udelukkende anviser personer med alvorlige sociale problemer til bestemte boligafdelinger, kan boliganvisningen medvirke til en yderligere koncentration af sociale problemer. Den kommunale boligsociale anvisning kan være med til at skabe en ond cirkel, hvis koncentrationen af eksempelvis sociale klienter og etniske minoriteter bliver så stor, at andre familier flytter fra boligområderne og tager børnene ud af de kommunale skoler (Pedersen, 1995). Sådanne onde cirkler kan være vanskelige at bryde, idet hovedparten af de ledige almene boliger, som kommunerne får til rådighed, helt naturligt vil være placeret i de afdelinger, hvor flyttefrekvensen er højest.

²⁰ I Københavns Kommune angives ventetiden for enlige ganske enkelt som længere end for familier med børn.

Generelt synes indsatsen i forhold til at undgå en koncentration af bestemte befolkningsgrupper at være mest udbygget i Århus. I Århus forsøger man at medvirke til en jævn fordeling af borgere med anden etnisk baggrund end dansk i de almene boligområder, og der er særligt fokus på at undgå en øget koncentration i områder, der i forvejen er præget af en stor andel etniske minoriteter. Således laves der halvårlige opgørelser over, hvor mange beboere der er i de enkelte afdelinger af anden etnisk oprindelse end dansk. Hvis der er tale om mere end 25 pct. tilbyder man normalt ikke i disse områder boliger til personer med anden etnisk herkomst end dansk via den boligsociale anvisning. En konsekvens heraf har været, at man de senere år kommunalt har returneret en del boliger til boligorganisationerne, fx hvis man kun har haft ansøgere med anden etnisk baggrund end dansk til de pågældende områder. Denne mulighed eksisterer i Århus, fordi kommunen får stillet relativt mange almene boliger til rådighed for den boligsociale anvisning, således at det er muligt at finde alternative boligplaceringer.²¹

I de tre andre kommuner foregår der kun i begrænset omfang et mere systematisk arbejde med at fordele bestemte befolkningsgrupper jævnt i boligområderne.²² I Svendborg har der været særlig bevågenhed omkring et enkelt boligområde, hvor der i en periode var mange misbrugere. Som følge heraf har man sigtet mod, at kommunens boligsociale anvisning ikke skulle bidrage til at skabe en yderligere koncentration af sociale problemer uden dog at indrette en mere systematisk ramme for sådanne tiltag. Samtidig har man søgt at tiltrække andre boligsøgende til området (fx studerende).

Samtidig indikerer interviewene med nogle af de almene boligorganisationer og boliganvisningsmedarbejderne i kommunerne, at der ofte fungerer et samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner omkring sådanne problemstillinger. Generelt synes boligorganisationerne at have mulighed for at melde tilbage til kommunen, hvis der eksempelvis er særlige opgange, der er præget af sociale problemer med misbrugere, særlige konflikter omkring etniske minoriteter eller lign.

Praksis omkring forsøg med at sikre en jævn fordeling af etniske minoriteter eller personer med mange sociale problemer i forskellige boligafdelinger rejser dog også nogle mere generelle demokratiske og etiske spørgsmål. Disse drejer sig om, hvordan kommunerne i deres boligsociale anvisningspolitik på den ene side kan forsøge at tage mere overordnede hensyn til helheden og den langsigtede befolknings-

²¹ På denne måde synes situationen i Århus at være i overensstemmelse med, at det i Pedersen (1995) skønnes, at mindst 30 pct. af boligbestanden bør være til rådighed for boligsocial anvisning, hvis man skal kunne løse individuelle sociale boligproblemer uden at medvirke til en koncentration af problemer i bestemte boligafdelinger.

²² Det skal tilføjes, at man i Søllerød har indgået en særskilt aftale mellem boligorganisationer og kommune om boligplacering af kvoteflygtninge, som modtages i kommunen. Denne aftale ligger ud over det antal boliger (hver fjerde ledige bolig), Søllerød Kommune ellers får stillet til rådighed til boligsocial anvisning af boligorganisationerne.

sammensætning i boligområderne, uden at de med sådanne initiativer diskriminerer bestemte befolkningsgrupper eller giver bestemte borgere en dårligere behandling end andre.

Uanset hvilke metoder der bruges, synes det væsentligt for den sociale boliganvisning til ledige almene boliger, at der foregår et samarbejde eller i det mindste en dialog mellem almene boligorganisationer og kommunen. I alle fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse, udtrykkes der fra begge parter generelt tilfredshed med samarbejdet. I Århus synes de almene boligorganisationer umiddelbart at have størst mulighed for at blive hørt i forbindelse med boligplaceringen af lejere, der vurderes at kunne skabe problemer i forhold til naboer mv., idet sådanne sager i anonymiseret form diskuteres i det rådgivende boligformidlingsudvalg. I de øvrige kommuner er denne type samarbejde knap så formaliseret, men såfremt der er opgange, som er specielt generet af beboere med støjende eller afvigende adfærd (fx i form af misbrug eller lign.), er det ikke ualmindeligt, at kommunen af de almene boligorganisationer anmodes om at friholde den pågældende opgang fra placering af andre beboere med lignende adfærd.

Skærpet anvisningspraksis?

I denne undersøgelse har vi kun i begrænset omfang haft mulighed for at gå ind i en nærmere analyse af, hvorvidt der er sket egentlige ændringer i kommunernes anvisningspraksis. Alligevel er det særligt i Københavns Kommunes tilfælde interessant kort at se på de ændringer i anvisningspraksis, der er sket inden for de senere år, og som evt. kan skyldes, at kommunens 20.000 boliger er blevet solgt.

Umiddelbart står det klart, at der med salget af de kommunale boliger er sket en reduktion i antallet af boliger, som kommunen kan anvise til, og kommunen er blevet endnu mere afhængig af at få stillet ledige almene boliger til rådighed. For at komme i betragtning til en kommunal anvisning skal en klient have problemer ud over blot boligmangel, og noget tyder på, at disse yderligere problemer i højere og højere grad skal dokumenteres, fx ved lægeerklæringer og psykologudtalelser. Der er, viser analysen af anvisningspraksis i København, i dag en øget fokusering på at fastslå og dokumentere, hvilket socialt problem klienten har, og det synes, som om det sociale problem i højere grad er blevet det, der kan legitimere en kommunal indgriben. Omvendt synes hensynet til, at man eventuelt med en bolig-social anvisning kan forebygge nye sociale problemer, ikke at spille samme rolle i de konkrete vurderinger som i de øvrige kommuner.

På trods af disse tilsyneladende stramninger er antallet af personer, der venter på at få anvist en almen bolig gennem kommunens boligsociale anvisning, ikke reduceret. Stramningerne har slet ikke været nok til blot at holde ventelisterne ned på det tidligere niveau. Antallet af ventende er derimod steget igennem de senere år.

Indskrænkningen i den tilgængelige boligmasse har med andre ord haft vidtrækkende konsekvenser for den boligsociale anvisningspraksis i Københavns Kommune.

Men det er ikke bare i København, at praksis tilsyneladende er blevet skærpet. I Svendborg har man inden for de seneste år præciseret, at boligløsheden skal være en uforudsigelig situation for borgeren, samt at det kun i begrænset omfang skal være muligt at fravælge boliger i bestemte boligområder. Årsagen til stramningen af praksis i Svendborg er dog en anden end i København. Den skyldes ikke umiddelbart, at der er for få boliger til rådighed, men snarere nogle mere generelle betragtning over anvisningspraksis og målgruppen for den boligsociale anvisning i forhold til den overordnede boligmæssige situation i byen.

I modsætning til i København er det i Svendborg lykkedes at reducere antallet af opskrevne på kommunens akutboligventeliste betydeligt og endda så meget, at kommunen nu sender en del af de tilbudte ledige lejligheder fra de almene boligorganisationer tilbage igen.

I Århus er der identificeret en enkelt opstramning. Den vedrører skilsmisser eller brudte parforhold, hvor personer med samkvemsret i modsætning til tidligere nu skal have børnene hos sig i halvdelen af tiden, for at situationen berettiger til at få en bolig gennem den sociale botildeling. Det er imidlertid ikke på baggrund af denne undersøgelse muligt at konkludere, om der er sket en generel opstramning af anvisningskriterier og anvisningspraksis i Århus.

I Søllerød er vurderingen blandt de interviewede, at anvisningspraksis er uændret igennem mange år.

Kommunernes boligsociale anvisning og behovet for almene boliger

I dette afsnit skal kort opsummeres konklusionerne på behovet for almene boliger til kommunernes boligsociale anvisning.

Boliganvisningen er afhængig af adgangen til almene boliger

I de fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse, synes handlemulighederne og strategierne i forhold til at anvise boliger til personer i akut bolignød i høj grad at være relateret til boligsituationen i de almene boliger. I alle fire kommuner findes der i den almene sektor boliger til mennesker, der står med boligsociale problemer, og i alle fire kommuner har og bruger kommunerne deres muligheder for at anvise ledige almene boliger, når de skal skaffe boliger til borgere i akut bolignød. Omvendt illustrerer undersøgelsen også, at forskellene i den lokale boligsitua-

tion påvirker de generelle problemstillinger og prioriteringer, der kommer til udtryk gennem kommunernes boligsociale anvisning. I Københavns og Søllerød kommuner ses det gennem relativt omfattende ventelister og relativt lange ventetider, som særligt i Københavns Kommune giver restriktive grænser for boliganvisningen. I Svendborg derimod kommer problemerne i en af byens almene bebyggelser og et generelt ønske om at indskrænke akutboligventelisten til at påvirke grænserne for boliganvisningen, men her er det ikke antallet af boliger, som kommunen kan råde over, der er problemet. I Århus er den store andel af almene boliger med til at give mulighed for dels relativt hurtigt at sikre boliger til borgere i akut bolignød, dels at inddrage spredningsmæssige hensyn i anvisningspolitikken.

Strategier og muligheder i kommunerne synes med andre ord at afspejle den boligmasse, som findes i kommunerne. Set i lyset af kommunernes aktuelle strategier og muligheder for at skaffe boliger til borgere i bolignød fremstår anvisningen til de almene boliger som et integreret og næsten uomgængeligt element, uanset om kommunen hedder København, Søllerød, Svendborg eller Århus.

Kommunalt anviste indflyttere i almene boliger har økonomiske og/eller sociale problemer

De formelle kriterier illustrerer, at det ikke er ligetil at få anvist en bolig gennem kommunernes boligsociale anvisning, hvis man har et akut boligproblem. I kommunerne, der indgår i denne undersøgelse, udgør de almene boliger fra 13 pct. til 29 pct. af boligmassen, men kommunerne har alligevel ofte begrænsede muligheder for at skaffe tilstrækkeligt med egnede boliger til at afhjælpe de akutte boligsociale problemer.

Boligsøgende skal have gode grunde, man skal gerne have problemer ud over boligmanglen, og samtidig skal man i udgangspunktet have udtømt øvrige muligheder på boligmarkedet, inden man i de fire kommuner kan komme i betragtning til en bolig anvist gennem kommunen.

Generelt forekommer der både at være nogle øvre grænser og nogle nedre grænser for, hvem der kan komme i betragtning. De øvre grænser varierer lidt fra kommune til kommune, men generelt er princippet således, at borgere med relativt mange sociale og økonomiske ressourcer i højere grad forventes selv at tage hånd om deres boligproblem end borgere med få sociale og økonomiske ressourcer.

Personer, der bor i en ejerbolig, uden at der i øvrigt er tale om sociale problemer, har således ikke umiddelbart mulighed for at komme i betragtning til en bolig gennem den kommunale boligsociale anvisning, hvis årsagen til henvendelsen udelukkende skyldes, at de gerne vil have en anden bolig. Hvis de pågældende derimod

står i en akut svær situation måske som følge af skilsmisse eller tvangsauktion, så vil de i varierende grad i de fire kommuner kunne komme i betragtning.

Samtidig indikerer undersøgelsen, at der er en bestemt type sager, som går relativt glat igennem kommunernes boligsociale anvisning. Her er der tale om sager, hvor personer uforskyldt står i nogle akutte boligsociale problemer som følge af omstændigheder, der forhindrer dem i selv at kunne skaffe sig en bolig (fx: skilsmisse fra en mistroisk og lidt truende mand eller en sent udviklet pige, som er blevet sagt op fra sin bolig).

Endelig opererer kommunerne også med en 'nedre grænse' for, hvor dårligt fungerende de personer, der anvises til en almen bolig, kan være. Her er det ikke så meget hensynet til den boligsøgende, men hensynet til helheden og de øvrige beboere, der lægges til grund for vurderingerne. På denne måde indgår der i kommunerne en betragtning om, hvorvidt de boligsøgende er i stand til at fungere i en almen bolig. Umiddelbart synes grænsen for det acceptable at være lidt mere restriktiv i de to provinsbyer (Århus og Svendborg) end i Københavner-kommunerne (København og Søllerød). Om grunden er, at normerne for afvigende adfærd måske er lidt mere large i hovedstaden, eller om det handler om, at muligheden for at finde alternative indkvarteringsmuligheder (fx i form af kommunale boliger eller boliger med støtte) er ringere i hovedstaden end i provinsen, er ikke til at afgøre.

Der er ikke andre end kommuner og almene boligselskaber, der stiller boliger til rådighed

Den boligsociale anvisning i de fire kommuner er baseret på, at kommunerne får stillet hver fjerde ledige lejlighed til rådighed, og København får endda stillet hver tredje ledige almene bolig til rådighed. I kommunerne har man indrettet nogle helt bestemte procedurer for håndteringen af den boligsociale anvisning, og som oftest indgår i denne forbindelse et samarbejde med de almene boligorganisationer.

Kommunerne informerer i varierende grad om deres kriterier, men alle følger nogle rimeligt fastlagte kriterier og retningslinier i deres prioritering mellem borgere, der henvender sig for at få anvist en bolig.

For tre af de fire kommuners vedkommende anvendes ud over de almene boliger i et begrænset omfang kommunalt ejede boliger i løsningen af kommunens boligsociale problemer. I København er dette ikke tilfældet, da København efter aftale med staten i 1990'erne solgte sine kommunale boliger. Men hvad der er interessant i denne sammenhæng, er det markante fravær af andre aktører på boligmarkedet. I de fire kommuner, der indgår i denne undersøgelse, er der kun i ringe grad opnået samarbejdsaftaler mellem kommunen og private aktører på trods af henvendelser fra kommunerne til de private udlejere.

Alt i alt viser denne undersøgelse, at kommunerne har et stort behov for at have anvisningsret til boliger for at kunne løse påtrængende boligsociale problemer. Den viser også, at det i dag helt overvejende er de almene boliger, der bruges til løsningen af denne opgave.



BILAG

Model for boligfinansiering

I modellen forestiller vi os, at indflytterne i de almene boliger alternativt skulle købe og flytte til en ejerbolig, og vi skønner, hvor dyr en bolig de ville kunne købe ved at beregne en 'maksimal kontantpris'. Vi har foretaget dette skøn på en simpel måde, nemlig ved at tage udgangspunkt i de regler, som kreditforeninger har for långivning. Ud fra disse regler beregner vi, hvad personen ville kunne låne.

Lånereglerne er venligst oplyst telefonisk af Realkredit Danmark og yderligere venligst kommenteret af en ejendomsmægler fra Real-mæglerne. Der er i sagens natur tale om tommelfingerregler, der i virkelighedens verden suppleres med mere nuancerede og individuelle overvejelser.

Der er to regler:

- Regel 1: Den samlede gæld må ikke overstige 2,5 gange husstandens bruttoindkomst.
- Regel 2: Når alle faste udgifter, inkl. ydelsen på et nyt boliglån, er fraregnet, skal husstanden have et vist beløb tilbage at leve for hver måned. Dette beløb er 4.500 kr. for en enlig, 7.500 kr. for et par og yderligere 1.500 kr. pr. barn.

Endelig kan man på Realkredit Danmarks hjemmeside beregne en ydelse (første år) på lån. For et 30-årigt 6 pct. obligationslån med et provenu på 1 mio. er ydelsen første år efter skat på ca. 4.781 kr. pr. måned (medio 2002). Det skal nævnes, at flex-lån aktuelt giver en lavere ydelse (ca. 800 kr. lavere pr. måned). Men da sådanne lån er mere risikable, er godkendelse af lån baseret på kontantlån.

Med disse oplysninger kan man beregne en maksimal kontantpris for hver regel. Da vi ikke kan vurdere individuelle forhold på samme måde som i virkelighedens verden, antager vi, at det maksimale, mulige lån er det, der opfylder det mildeste af

de to regler. Det skulle også være praksis i virkeligheden, hvis personen kan overbevise realkreditinstitutionen om, at man kan leve for det beløb, der er til rådighed efter faste udgifter.

Vi forestiller os simplificerende, at hele kontantprisen kan finansieres ved lån på kreditforeningsbetingelser. I virkeligheden giver kreditforeninger ikke lån til de sidste 20 pct. af kontantprisen. Da lån til de sidste 20 pct. af boligprisen vil være dyrere eller umulige at skaffe, overvurderer vi altså finansieringsmulighederne.

Angående beregningen af faste boligudgifter inddrager vi ydelsen på boliglånet, ejendomsværdiskat (1 pct.), fællesudgifter og grundskyld. Det sidste er skønnet ud fra temmelig få salgsopstillinger for ejerlejligheder fra en ejendomsmægler i København. Fællesudgifter og grundskyld er beregnet til 1.250 kr. pr. mio. kroner kontantværdi. Beløbet er for højt for dyre boliger, men det er alligevel ikke dem, der i rapporten er i fokus. 'Fællesudgifter' findes formelt set ikke i parcelhuse. Men parcelhuse har jo andre udgifter til vedligeholdelse og administration o.l. Det er derfor relevant at forsøge at skønne over disse udgifter, uanset at de hedder noget andet i parcelhuse. Størrelsen er måske nok mindre for parcelhuse. Omvendt er grundskyld nok større for parcelhuse end for lejligheder.

Derudover inddrager vi nogle faste udgifter, der ikke er direkte boligrelaterede. Fra Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse finder vi den gennemsnitlige størrelse af disse udgifter for en enlig med et barn. De fundne størrelser antages at gælde pr. husstand for alle typer husstande. Derved undervurderer vi formentlig disse omkostninger for fx børnerige familier, men rammer formentlig godt for de typiske indflyttere i almene boliger med lav indkomst. De pågældende udgifter er pr. år for el og varme: 15.279 kr., transport: 3.912, telefon mv.: 4.817 kr. licens mv.: 2.763 kr., forsikring: 3.346 kr. Det giver i alt 30.117 kr. pr. år eller 2.509 kr. pr. måned. Som en approksimation for fagforeningskontingent og A-kassebidrag rundes op til 3.000 kr. Tallene findes i Danmarks Statistik: *Statistiske efterretninger 2002:7*.

For nogle vil denne beregning undervurdere de faktiske faste udgifter, mens beregningen formentlig passer bedre for andre. For børnerige familier på arbejdsmarkedet er det klart, at udeladelsen af institutionsudgifter og den sporadiske behandling af bidrag til a-kasse og fagforening, gør at beregningen er undervurderet. Men børnefamilier på arbejdsmarkedet har typisk en relativt høj indkomst, og selv om vi måtte have undervurderet deres udgifter og derfor overvurderet deres finansieringsmuligheder, så er det ikke den gruppe, der er mest i fokus i rapporten. For husstande uden arbejdsmarkedstilknytning kan man måske argumentere for, at de gennemsnitlige udgifter fra forbrugsundersøgelsen ikke tager højde for, at disse husstande kunne spare på nogle af udgiftsposterne. Det gælder i det mindste fag-

foreningskontingenter. Mange af husstandene med lav indkomst opfylder ikke regel 2, fordi deres indkomst er mindre end den beregnede minimumsindkomst (det gælder for ca. 35 pct. af alle indflyttere til almene boliger). Om minimumsindkomsten er beregnet helt rigtigt, er derfor ikke så vigtigt for denne gruppe.

De statistiske data, vi bruger for at beregne en maksimal kontantpris efter disse retningslinier, er alene bruttoindkomsten, skattebetalingerne og oplysninger om, hvorvidt personen lever i parforhold eller er enlig og antallet af børn i husstanden. Ret beset ville det også være relevant at vide, om personerne havde formue, de kunne finansiere en del af huskøbet med, eller omvendt har gæld, som skal trækkes fra det beløb, som kreditforeningen vil udlåne. Vi har ikke vist beregninger, hvor dette er inddraget, dels fordi de statistiske oplysninger om formue og gæld er af ringere kvalitet end de øvrige data, dels fordi det alligevel næppe er sådan, at mange af dem med mindst indkomst, der flytter i almene boliger, har væsentlig formue.



LITTERATUR

- Anker, J., Christensen, I., Romose, T.S. og Stax, T.B. (2002a)**
Kommunal boliganvisning – en analyse af praksis og politik i fire kommuner. Arbejdsnotat 12:2002. København: Socialforskningsinstituttet.
- Anker, J., Christensen, I., Romose, T.S. og Stax, T.B. (2002b)**
Kommunal boliganvisning til almene familieboliger. Arbejdsnotat 24:2002. København: Socialforskningsinstituttet.
- Arnott, R. (1995)**
Time for Revisionism on Rent Control? Journal of Economic Perspectives, vol. 9, nr. 1.
- Boligministeriet (1988)**
Boligmarkedet og boligpolitik – et debatoplæg.
- Boligselskabernes Landsforening (2001)**
Boligmarkedet – skævt og ineffektivt? en kommentar til Vismandsrapporten. www.bl.dk.
- Bygge- og Boligstyrelsen (1996)**
Vejledning om udlejning af almene boliger m.v. Kbh.: Bygge- og Boligstyrelsen.
- Christensen, I., Stax, T.B. (2002)**
Kommunal boliganvisning. En analyse af praksis og politik i Københavns Kommune, Arbejdsrapport, Socialforskningsinstituttet.
- Christoffersen, H. (1995)**
Kommunal bygge- og boligpolitik og behovsproblemstillingen. København: AKF.
- Christoffersen, H. og Jakobsen, L. (1988)**
Ventelister til almennyttige boliger. København: AKF.

COWI (2000)

Virksomheder af salget af Københavns Kommunes beboelsejendomme solgt gennem Ejendomsselskabet TOR I/S. Rapport udleveret af Københavns Kommune. Rapporten er lavet for Københavns Kommune og By- og Boligministeriet.

Danmarks Statistik (2001)

Statistiske efterretninger 2002:7.

Det økonomiske Råd (2001)

Dansk økonomi, forår 2001, kapital 3: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget (2002)

Notat fra Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget: Dagsorden for ordinært møde onsdag den 29. maj 2002, inkl. indstilling, resume og sagsbeskrivelse. Københavns Kommune.

Høj, A.K. og Munck, J.R. (2002)

Mod et retfærdigt og effektivt boligmarked, Samfundsøkonomen, nr.1, 2002.

Lov om social service; Lov om aktiv socialpolitik (2003)

Albertslund: Schultz Information.

Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. Lov om boligbyggeri (2003)

Albertslund: Schultz Information.

Lunde, J. (2002)

Den nødvendige boligreform, Samfundsøkonomen, nr.1, 2002.

Madsen, B. og Hornstrup, M. (2000)

Analysen af situationen på boligmarkedet. Boligselskabernes Landsforening.

Munch, J.R. og Svarer, M. (2001)

Rent Control and Tenure Duration, working paper 2001:5, Det økonomiske Råd.

Nielsen, G. (2002)

Skal almene boliger sælges, malkes eller udvikles? Samfundsøkonomen, nr.1, 2002.

Pedersen, D.O. (1995)

Kommunal boliganvisning: interviewanalyse, sammenlægninger og forslag. Hørsholm: SBI.

Rasmussen, L.E. (1995)

Den kommunale boligstruktur. København: AKF.

Rasmussen, M. (2002a)

Salg af almene boliger og boligsituationen for lav-indkomstgrupper. Arbejdsrapport 16:2002. København: Socialforskningsinstituttet.

Rasmussen, M. (2002b)

Har salget af Københavns kommunes boliger forringet mulighederne for lav-indkomstgrupper? Arbejdsrapport 25:2002. København: Socialforskningsinstituttet.

Rosen, H.S. (1982)

Housing Subsidies, kapitel 7 i A.J. Auerbach og M. Feldstein *Handbook of Public Economics, Vol. I*, Elsevier Science Publishers B.V.

Smidt, J. (2002)

Beskatning af boliger – hvorfor og hvordan, Samfundøkonomen, nr.1, 2002.

Socialministeriet (1998)

Ny sociallovgivning 1. juli 1998. København: Jurainformation.

Vastrup, C. (2002)

Det skæve boligmarked, Samfundøkonomen, nr.1, 2002.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (9/2-2002)

Kommissorium for udvalg, der skal forberede en reform, der giver beboerne i almene boliger muligheder for at overtage deres bolig på ejer- eller andelsbasis. www.em.dk

Ølgaard, A. (1988)

Den forkalkede boligpolitik, Nationaløkonomisk tidsskrift, nr. 3.



INDFLYTTERE I ALMENE BOLIGER

Afdelingsleder: Ole Gregersen
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse

Undersøgelsens følgegruppe:
Cheføkonom Bent Madsen, Boligselskabernes Landsforening
Direktør Gert Nielsen, Boligselskabernes Landsforening
Lektor Hans Thor Andersen, Geografisk Institut, Københavns Universitet
Seniorforsker Hedvig Vestergaard, By og Byg
Seniorforsker Inger Koch-Nielsen, Socialforskningsinstituttet

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-736-4
©2003 Socialforskningsinstituttet
Layout : KPTO as
Omslagsillustration: BAM/Henrik Sørensen
Oplag: 500
Tryk:: BookPartner A/S

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.