

## Segregationen på boligmarkedet - kan den påvirkes?

Af Hans Skifter Andersen, seniorforsker, Statens Byggeforskningsinstitut

Segregationen på boligmarkedet kom øverst på den politiske dagsorden i 2004. Det har den også været tidligere, nemlig i starten af 90'erne, da Byudvalget blev nedsat, men fokus er nu i højere grad på koncentrationen af personer af anden etnisk herkomst end dansk i bestemte by- og boligområder og de problemer dette måtte medføre.

I denne artikel vil jeg ikke beskæftige mig med i hvor høj grad, der er problemer forbundet med denne segregation - selv om jeg synes, at der har været fremsat en del synspunkter i debatten om dette, som ikke er underbygget forskningsmæssigt - men i stedet med årsagerne til, at den er opstået, og hvilke forholdsregler man kan tage for at begrænse den.

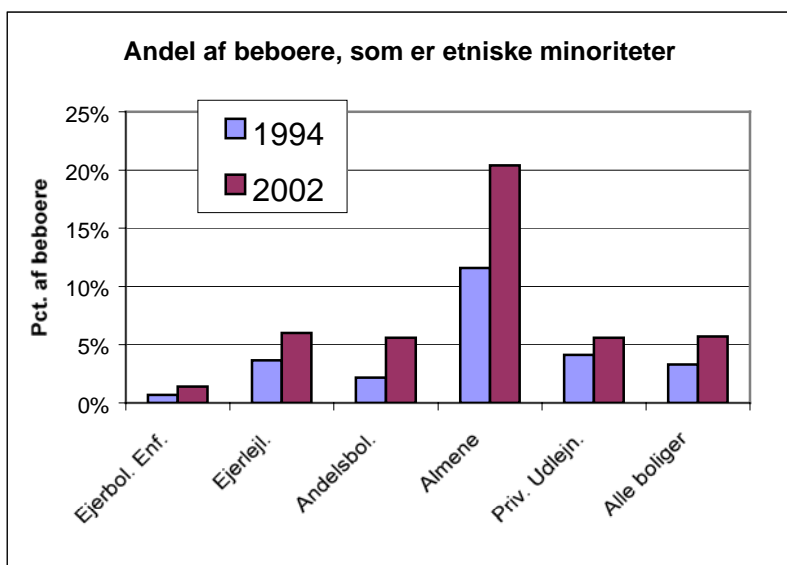
### ***Udviklingen i segregationen i Danmark***

Segregation er ikke noget nyt. Den fandtes allerede i middelalderens byer, hvor forskellige sociale lag og forskellige faggrupper boede i hver sin del af byen. Under industrialiseringen blev kortene blandet lidt i de nye bydele på broerne, hvor borgerskabet boede i de store lejligheder ud til gaden, mens de mindre velstillede boede i baggårdene. I begyndelsen af det tyvende århundrede begyndte de øvre sociale lag at flytte ud til villaer i byernes omegn fulgt af funktionærer og bedrestillede arbejdere fra 1960'erne og frem.

Det var i disse år, at grundlaget for nutidens stærke segregation mellem forskellige ejerformer blev skabt. De økonomiske vilkår på boligmarkedet betød nemlig, at familier med højere indkomst havde meget stærke økonomiske incitamentter til at bo i ejerbolig, mens lavindkomstgrupperne havde mindre fordele og desuden ikke havde råd til at betale de meget høje udgifter i starten. Fra 1976 til 1985 steg indkomsterne fx med 124 pct. i parcelhusene, mens de kun steg 74 pct. i udlejningsboligerne.

I starten af 1990'erne blev nogle af de økonomiske fordele i ejerboligerne (rentefradragene) væsentligt beskåret. I dag er det således ikke så meget økonomiske incitamentter, der medfører segregationen, selv om der i en længere periode nu har været store prisstigninger og kapitalgevinster på ejerboliger. Men alligevel er segregationen fortsat. I 90'erne faldt den husstandskorrigerede gennemsnitsindkomst i almene boliger således fra at være 13 pct. under landsgennemsnittet i 1991 til at 21 pct. under i 1997<sup>1</sup>

Et andet udviklingstræk er, at etniske minoriteter er blevet koncentreret i den almene boligsektor, hvor de nu udgør mere end 20 pct. af beboerne, som det fremgår af figur 1. I 1994 var det kun 12 pct. og i 1998 15 pct. Antallet af beboere fra etniske minoriteter steg således med 25 pct. 1998-2002. Dette skyldes imidlertid primært, at indvandringen i disse år generelt var meget stor, mens den har aftaget i de seneste år. Det er især i Københavns Kommune, at indvandrere og flygtninge udgør en stor andel af beboerne i almene boliger (32 pct. i 2002), og det er også her, der er sket den største tilvækst.



Figur 1. Andelen af beboerne i forskellige ejerformer 1994 og 2002, som er indvandrere eller efterkommere fra lande udenfor Vesteuropa og Nordamerika.

Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut

Men de etniske minoriteter i almene boliger er samtidigt meget skævt fordelt mellem forskellige boligområder. I nogle boligafdelinger bor der næsten kun danskere, mens der i andre er mere end 50 pct. af anden etnisk herkomst og i enkelte op mod 100 pct. En analyse af den interne segregation i den almene sektor, som er i gang på Statens Byggeforskningsinstitut, viser således et segregationsindeks på mere end 33 for etniske minoriteter fra lande udenfor EU og Nordamerika. Det betyder, at mere end hver tredje af anden etnisk herkomst skulle flyttes til andre boligafdelinger, hvis man ville opnå samme andel i alle afdelinger. Segregationen er mindst i København (25) og størst i mindre provinsbyer (38).

### Nye årsager til segregation

I alle europæiske lande og i USA har man set en tilsvarende udvikling som i Danmark - de socialt svage og dårligst stillede borgere koncentrerer sig i stigende omfang i bestemte byområder. Desuden er der en tiltagende etnisk segregation i mange europæiske byer. I USA taler man om "hypersegregation" i dele af de store byer, hvor man har områder med næsten 100 pct. af afroamerikansk afstamning.

Traditionelt har segregation været set som en naturlig følge af økonomiske mekanismer på boligmarkedet, hvor de fattigste placeres i de dårligste og billigste boliger. I Danmark har huslejeregulering og boligstøtte i en vis udstrækning bremset disse mekanismer i udlejningsboligerne. Tidligere antog man, at segregationen især var en følge af, at nyere boliger i 60'erne og 70'erne havde en noget højere husleje end de ældre boliger og derfor blev fravalgt af de, der ikke kunne få høj individuel boligstøtte. Nogle mente også, at disse boligområder var mindre attraktive på grund af deres størrelse og udformning. Senere erfaringer har vist, at en høj koncentration af personer udenfor arbejdsmarkedet kan opstå i alle former for almene boliger. Det ses derimod sjældent i dag i private udlejningsboliger, bortset fra de allerdårligste boliger, og andelen af arbejdsløse og etniske minoriteter, der bor i private udlejningsboliger, er blevet lidt mindre i de senere år.

Der er blevet gjort en del forskning på Statens Byggeforskningsinstitut i de senere år vedrørende årsagerne til denne koncentration af socialt svage i bestemte boligområder. Denne forskning<sup>ii</sup> peger på nogle selvforstærkende mekanismer i byerne, som betyder at visse byområder tømmeres for ressourcer og får en koncentration af sociale, fysiske og økonomiske problemer.

Segregation er et produkt af både social ulighed og rumlig/stedslig ulighed – det at forskellige byområder har forskellige status og kvaliteter, som gør dem mere eller mindre attraktive. Segregation er således et resultat af en interaktiv proces, hvor socialt/kulturelle ændringer i befolkningen og ændringer i byområders status og attraktivitet gensidigt spiller sammen. Rumlig ulighed påvirkes af segregation, der over tid kan medføre ændringer i byområders image og attraktivitet, som igen kan føre til øget segregation. Denne sammenhæng kan medføre en selvforstærkende ulige udvikling i byerne, hvor øget rumlig ulighed og segregation forstærker hinanden uanset den generelle økonomiske og sociale udvikling i samfundet

I forbindelse med den omfattende europæiske forskning om de såkaldte "problemramte" byområder ('deprived urban neighbourhoods'), der har en høj koncentration af personer, som er udstødt fra arbejdsmarkedet og har sociale problemer, er der blevet identificeret nogle dynamiske processer, som trækker områderne yderligere i retning af social og fysisk foslumning. Man kan skelne mellem "interne" og "eksterne" processer.

De *interne processer* drejer sig om, at forskellige problemer internt i områderne påvirker og forstærker hinanden. Det er processer, som opstår i byområder med en fragmenteret beboersammensætning med mange forskellige etniske og sociale grupper og en høj koncentration af sociale problemer. Man kan gruppere disse processer i følgende:

- *Negativt samspil mellem fysisk forfald og normer for brug af det fysiske miljø:* Når boliger og områder nedslides vil beboerne gøre mindre ud af at passe på og vedligeholde deres omgivelser. Omfanget af direkte hærværk tiltager
- *Synlige sociale problemer, som påvirker områdets image:* Når misbrugere bliver synlige i gadebilledet, eller sociale problemer kommer til udtryk i form af øget støj og husspektakler har det en stærk effekt på områdets sociale status og image både blandt beboere og udenforstående
- *Selvforstærkende konflikter i fragmenterede områder:* Områderne er normalt ikke homogene ghettoer, som medierne fremstiller det, men beboes af mange forskellige etniske og sociale grupper som kommer i konflikt med hinanden
- *Øget kriminalitet og utryghed:* Ved et samspil af udviklingen i beboersammensætningen og ændrede normer i områderne kan ske en forøgelse af kriminaliteten
- *Social isolering og tilbagetrækning:* Konflikter og kriminalitet fører til utryghed og social tilbagetrækning, som igen fører til svagere sociale netværk og mindre deltagelse i lokale aktiviteter. Dette svækker mulighederne for at mobilisere beboerne til en fælles indsats for at modvirke den negative udvikling i områderne
- *Foringelse af vilkårene i skoler og andre offentlige institutioner:* Koncentration af børn fra familier med sociale problemer kan forringe vilkårene i de lokale skoler og institutioner, med mindre kommunerne indsætter flere ressourcer. Problemer i skolerne kan betyde at bydelen bliver væsentligt mindre attraktive for familier med børn.

De *eksterne processer* vedrører relationerne mellem områderne og den øvrige by – relationer som især kommer til udtryk i flow'et af menneskelig og økonomisk kapital ind og ud af områderne. Beboere i beskæftigelse og med gode økonomiske og sociale ressourcer fraflytter bydelen og erstattes af tilflyttere på overførselsindkomst – ofte med sociale problemer. Med faldende indkomster hos beboerne formindskes også det økonomiske grundlag for en privat finansieret forbedring og vedligeholdelse af boligerne og for private serviceydelser. Investeringer i området falder og forretningsudbudet formindskes. Der sker desuden en øget belastning af den offentlige service. Disse processer medfører, at områderne over tid svækkes, idet de gradvist tømmes for menneskelige og økonomiske ressourcer, hvorved de interne processer forstærkes.

Hovedårsagen til denne negative udvikling er, at de ramte byområder i stigende omfang opfattes som afvigende fra den øvrige by. Den fysiske nedslidning og de manglende investeringer forringer områdets attraktivitet, og de sociale problemer, og den sociale sammensætning i områderne giver dem et dårligt omdømme og gør dem til steder, hvor "normale" mennesker ikke bor.

Der sker således af forskellige grunde en stigmatisering af områderne, som har en tæt sammenhæng med, hvordan eksterne borgere opfatter problemer og social status i områderne.

Denne opfattelse er baseret på områdernes fysiske fremtræden og på deres omdømme blandt beboerne i den øvrige by. Opfattelsen og forståelsen af et sted er forskellig blandt de, der bor der, og de der kommer udefra, og ofte er et byområdes omdømme mere baseret på fantasifulde og følelsesmæssige forestillinger end på kendskab til realiteterne.

Når de første synlige tegn på social og fysisk deroute fremkommer i et kvarter – og især hvis det omtales i pressen, kan der hurtigt ske en ændring i, hvordan området opfattes af udenforstående, som igen påvirker lokaliseringsvalg hos både husstande og virksomheder. Flere og flere vil fravælge at bo i områderne jo mere de stigmatiseres.

I evalueringen af byudvalgsindsatsen<sup>iii</sup> viste analyserne, at det var omfanget af konkrete sociale problemer og især andelen af beboere af anden etnisk herkomst, der havde en størst betydning for områdernes omdømme. Desuden viste det sig, at den faktor, som havde den største betydning for sammensætningen af tilflyttere, var andelen af beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Undersøgelsen viste meget tydeligt, at danskere i beskæftigelse, som har mulighed for at vælge andre boliger, ofte fravælger boligområder med mange indvandrere. Herved bliver sammensætningen af tilflyttere mere ensidig i retning af personer på overførselsindkomster. Det betyder, at områder med mange indvandrere også tit får mange danskere på overførselsindkomster blandt tilflytterne. Problemet med koncentration af indvandrere er derfor især, at det medvirker til at forstærke en negativ udviklingsspiral hvad angår den sociale sammensætningen af beboerne. Dette var én af de stærkeste processer i områderne.

### ***Hvad kan gøres mod segregationen?***

Segregation har sin rod i generelle uligheder i samfundet, men i denne sammenhæng vil vi kun beskæftige os med de ting, man kan gøre gennem by- og boligpolitikken, via kommunernes indsats og i den almene sektor.

En indsats mod den segregation vi har i dag må på mange måde tage udgangspunkt i en forbedring af almene boligkonditioner på boligmarkedet, og specielt de problemramte boligområder. Når man ser på skattepolitikken og prisudviklingen, så er det økonomiske konkurrenceforhold mellem ejerboliger og udlejningsboliger blevet udlignet. Men introduktionen af nye billige låneformer for ejerboligerne har i de seneste år forrykket balancen til ejerboligernes fordel<sup>iv</sup>. Dette har især betydning i Provinsen, hvor priserne på ejerboliger er noget lavere, og her vil der fortsat være problemer med almene boligkonditioner, især i de mindre byer. Men problemerne vedrørende konkurrenceforholdet til ejerboliger - og også til nye andelsboliger - drejer sig måske i mindre grad om boligudgifterne, end om råderet, omdømme og mulighederne for at forbedre boligen ved eget arbejde.

Skæve konkurrenceforhold findes også inden for udlejningssektoren, og måske i forhold til ældre andelsboliger. Der er ingen tvivl om, at en del af årsagerne til marginaliseringen af nyere almene boliger, skal findes i den manglende sammenhæng mellem husleje og boligkvalitet, der findes i både den almene og den private udlejningssektor. Der er således store økonomiske uligheder inden for den almene sektor, hvor de fleste afdelinger er velfungerende og har en relativt lav husleje i forhold til kvaliteten, mens det er et reelt mindretal af afdelingerne, som har store problemer. En af årsagerne til, at der ikke er nogen tæt sammenhæng mellem husleje og attraktivitet i den almene sektor, er det omkostningsbestemte huslejeprincip, hvor hver enkelt boligafdeling i princippet fungerer som en lukket økonomisk enhed. Fordelen ved denne struktur er, at den styrker omkostningsbevidstheden og handlemulighederne for de beboervalgte afdelingsbestyrelser. Men det er i dag ikke muligt, direkte at overføre ressourcer fra velfungerende afdelinger til svage afdelinger, selvom der sker en vis udligning via Landsbyggefonden. Det burde være muligt at fastholde det omkostningsbestemte princip samtidigt med, at der blev etableret en udligningsordning mellem afdelinger efter bestemte kriterier - på samme måde som der eksisterer en udligning mellem kommunerne.

For de meget segregerede boligområder er det vigtigt, at indsatsen for at forbedre dem og gøre dem mere attraktive fortsættes. Evalueringen af Byudvalgsindsatsen i 90'erne<sup>v</sup> viste, at denne standsede en negativ udvikling i de berørte områder, medførte et fald i fraflytningen og en

ændring i tilflytningen. Men både danske og internationale erfaringer med områdeindsatser viser, at det ikke er altid at de virker. Der er her 3 forhold, som er afgørende:

1. Indsatsen skal have et tilstrækkeligt omfang. Når en indsats sættes i gang medvirker det ofte til en stigmatisering af området, fordi der kommer et offentligt fokus på problemerne i det. Små indsatser, der kun har en lille effekt, kan således medvirke til at forøge problemerne i stedet for at mindske dem.
2. Indsatsen skal være tilstrækkelig langvarig. Man kan ikke på kort sigt vende udviklingen. Hellere et langt sejt træk med en mindre indsats pr år end en stor og kortvarig indsats.
3. Indsatsen skal være bredspektret afhængig af det enkelte områdes særlige problemer. En fysisk indsats alene virker således ikke, hvis der er sociale problemer, som giver dårligt omdømme. Beskæftigelsesindsatser medføre kun fraflytning, hvis området som helhed ikke forbedres.

Byudvalgsindsatsen i 90'erne fokuserede meget på at standse en negativ beboerudvikling i områder med mange sociale problemer og tiltrække mere ressourcestærke beboere. I det nye udspil fra regeringen er der i højere grad fokus på den etniske segregation og på de boligområder, der har en høj koncentration af både etniske minoriteter og personer udenfor arbejdsmarkedet. I de områder, som har en meget stor andel af minoriteter, er det imidlertid tvivlsomt om byudvalgsstrategien er en farbar vej. Som nævnt er det meget svært at tiltrække danskere i beskæftigelse til de meget indvandrerunge afdelinger. Der er desuden den væsentlige forskel, at mens gennemtrækket - og dermed tilflytningsfrekvensen - normalt er relativt høj i belastede boligafdelinger, så er den meget lav i afdelinger med en høj andel af indvandrere. Dermed er mulighederne for at påvirke beboerudviklingen også meget mindre. Man kan derfor næppe bringe de stærkt segregerede boligafdelinger tilbage til en situation, hvor der er en blanding af indvandrere og danskere. Indsatsen i disse områder må derfor i højere grad dreje sig om at gøre dem velfungerende og attraktive for ressourcestærke indvandrere. Hvis man vil bremse udviklingen mod flere boligområder uden danskere bør man i stedet koncentrere sig om de boligafdelinger, som fortsat har en "bæredygtig" andel af danskere - dvs. mindst 40-50 pct. Men det er ikke en udvikling man kan vende på få år. Det vil kræve et langt sejt træk.

Tilflytningen til boligafdelingen kan reguleres gennem boliganvisningen og dette middel har en også en central placering i Regeringens strategi. Den hidtidige brug af anvisningsreglerne blev i 2003 evalueret af SFI og Sbi i fællesskab<sup>vi</sup>. Evalueringen viste, at der i de senere år er sket en forøgelse af den kommunale boliganvisning, og at kommunerne er blevet bedre til at sprede de sociale problemer i den almene sektor. Der blev indført en særlig anvisningsmulighed i 2000 kaldet 'fleksibel udlejning', som gav mulighed for at give fortrinsret til mere ressourcestærke grupper, men denne ordning er kun blevet udnyttet i begrænset omfang - især i København. En væsentlig årsag var, at det i nogle boligområder ikke har været muligt at finde indflyttere, som ville bruge ordningen. Erfaringerne fra denne ordning viser således, at boliganvisning som styringsmiddel har en begrænset effekt, hvis ikke bebyggelserne er tilstrækkeligt attraktive, eller der ikke er pres nok på boligmarkedet.

Evalueringen af den såkaldte oprykningsventeliste i boligselskaberne viste, at oprykningsretten i et vist omfang medfører en øget koncentration af etniske minoriteter i visse boligområder. Men det ville være synd at ophæve oprykningsretten helt, da den samtidig øger mobiliteten i almene boliger væsentligt og giver beboerne gode muligheder for at forbedre deres boligsituation. I stedet kunne man begrænse den i udvalgte boligområder.

## Noter

<sup>i</sup> Jvf. Boligselskabernes Landsforening 2000: Analyser af situationen på boligmarkedet.

<sup>ii</sup> Skifter Andersen H. (2003). Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. Aldershot: Ashgate.

<sup>iii</sup> Skifter Andersen, H. (1999). Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97. SBI-report 321. Statens Byggeforskningsinstitut

<sup>iv</sup> Jvnf. AErådet (2004). Ledige almene boliger og årsagerne hertil. Boligselskabernes Landsforening

---

<sup>v</sup> Skifter Andersen, H. (1999): Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering, SBI-rapport 320

<sup>vi</sup> Fridberg, T. og Lausten, M. (2004). Fleksibel udlejning af almene familieboliger. Erhvervs- og Boligstyrelsen

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

Skifter Andersen, H. (2004) Virkninger af oprykningsretten i almene boliger, Erhvervs- og Boligstyrelsen